PERGESERAN KEKUASAAN UNDANG-UNDANG DASAR INDONESIA

Distribusi Kekuasaan Politik Indonesia Dalam Konteks Sistem Negara Kesatuan

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H., M.H., M.M., Ph.D.

Edisi Revisi

PERGESERAN KEKUASAAN UNDANG-UNDANG DASAR INDONESIA

Distribusi Kekuasaan Politik Indonesia Dalam Konteks Sistem Negara Kesatuan

Edisi Revisi

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H.,M.H.,M.M.,Ph.D.

PERGESERAN KEKUASAAN UNDANG-UNDANG DASAR INDONESIA

Distribusi Kekuasaan Politik Indonesia Dalam Konteks Sistem Negara Kesatuan

Edisi Revisi

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil 'alamin. Puji syukur kehadirat Allah SWT, yang senantiasa melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan buku berjudul ***"PERGESERAN KEKUASAAN UNDANG-UNDANG DASAR INDONESIA;*** *Distribusi Kekuasaan Politik Indonesia Dalam Konteks Sistem Negara Kesatuan"*. Buku ini merupakan konversi dari disertasi penulis pada Kolij Undang_undang Pengajian Antarbangsa Universiti Utara Malaysia Sintok – Kedah Malaysia. Buku ini sekaligus merupakan bagian dari penjelajahan akademik penulis untuk disumbangkan kepada Bangsa Indonesia, khususnya masyarakat Indragiri Hilir. Karena pada saat ini penulis bersama-sama dengan masyarakat Indragiri Hilir sedang meningkatkan kapasitas dan kualitas dunia pendidikan di antaranya melalui Universitas Islam Indragiri (UNISI) dan Indragiri Education Park yang menjadi pusat pembangunan peradaban masa depan yang lebih baik.

Di kesempatan ini saya ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada Penyelia yang terhormat Prof. Dr. Ahmad Atory Hussein dan Prof. Dr. Ahmad Marthada Mohammed dengan integritas keilmuan memberikan bimbingan dan dorongan saat penulis menyusun disertasi. Ucapan yang sama juga penulis persembahkan kepada

Prof. Dr. Jayum Anak Jawan selaku External Examiner, Prof. Madya Dr. Mohd Fo'ad Sakdan selaku Internal Examimer, dan Prof. Dr. Rusniah Ahmad selaku Chairperson yang telah memberikan kritik dan saran yang sangat berarti saat Viva disertasi tersebut.

Selanjutnya Penulis berharap semoga buku ini, yang sejatinya mengkaji tentang pendistribusian kekuasaan politik di Indonesia dengan melihat *checks and balances* hubungan antara eksekutif dan legislatif berdasarkan konstitusi dan peraturan perundangan dapat bermanfaat untuk dibaca dan menjadi bahan rujukan bagi kalangan dunia akademik. Namun demikian, penulis menyadari bahwa buku ini jauh dari nilai kesempurnaan, karena keterbatasan dan kekurangan yang penulis miliki. Oleh karena itu, penulis sangat berharap kritik dan saran yang dapat menambah kesempurnaan buku ini. Selamat membaca...!

Indragiri Hilir, 20 Agustus 2019

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR v
DAFTAR ISI vii

Bab I
KONSEP KEKUASAAN, POLITIK DAN KONSENSUS 1

1.1 Konsep Kekuasaan 1
1.2 Partai Politik 13
1.3 Teori Tindakan *(Action Theory)* 16
1.4 Konflik Politik 17
1.5 Konflik dan Konsensus : Sebuah Hubungan 18
1.6 Konsep Pergeseran Kekuasaan Ditinjau Dari Sudut Yuridis ... 19
1.7 Teknik Pengumpulan dan Kerangka Analisis 25

Bab II
KONSEP DAN RUANG LINGKUP KONSTITUSI 31

2.1 Pengertian Konstitusi 31
2.2 Konstitusi Dilihat Dari Sudut Politis dan Yuridis 35
2.3 Kandungan (Muatan) Konstitusi 39
2.4 Berbagai Klasifikasi Konstitusi 44
2.5 Klasifikasi Konstitusi Indonesia 55
2.6 Konsep Trias Politica 68
2.7 Konsep Pemerintahan Daerah 74

Bab III

PERUBAHAN INSTITUSI-INSTITUSI POLITIK DAN PENDISTRIBUSIAN KEKUASAAN DALAM SISTEM KESATUAN INDONESIA 85

3.1 Distribusi Kekuasaan Dalam UUD 1945 85

3.1.1 Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) 87

3.1.2 Institusi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) 89

3.1.3 Institusi Kepresidenan, Presiden dan Menteri-Menteri 91

3.1.4 Institusi Mahkamah Agung (MA) 92

3.1.5 Dewan Pertimbangan Agung (DPA) 95

3.1.6 Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) 97

3.1.7 Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Pemerintah Daerah Terdapat Antara DPD dan Pemerintahan 98

3.1.8 Mahkamah Konstitusi (MK) 100

3.2 Pendistribusian Kekuasaan 102

3.2.1 Kekuasaan MPR 102

3.2.2 Kekuasaan DPR 104

3.2.3 Kekuasaan Presiden dan MPR Sebelum Amandemen 105

3.2.4 Kedudukan MPR, DPR dan Presiden Setelah Amandemen 112

3.3 Pembatasan Kekuasaan 122

3.4 Pendistribusian kekuasaan Dalam Pemerintahan Daerah 129

Bab IV

DISTRIBUSI KEKUASAAN DPRD DAN KEPALA DAERAH ERA ORDE BARU 137

4.1 Distribusi Kekuasaan DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 137

4.1.1 Landasan Lahirnya Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 137

4.1.2 Perubahan/Pergeseran Struktur Pemerintahan Daerah dari UUD 1945 146

4.1.3 Kepala Daerah 147

4.1.4 Pergeseran Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dari UUD 1945 151
4.1.5 Pergeseran Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dari UUD 1945 154
4.1.6 Pergeseran Kekuasaan Kepala Daerah dari UUD 1945 157
4.1.7 Hubungan Antara DPRD dan Kepala Daerah Sejak Amandemen 163

4.2 Pendistribusian Kekuasaan DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 167

4.2.1 Landasan Lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 167
4.2.2 Pergeseran Struktur Pemerintah Daerah 177
4.2.3 Kepala Daerah 178
4.2.4 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) 182

4.3 Pergeseran Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) 187

4.3.1 Fungsi, Hak dan Wewenang 187
4.3.2 Kewajiban 191

4.4 Kekuasaan Kepala Daerah 193

4.4.1 Fungsi dan Wewenang 193
4.4.2 Kewajiban 200

4.5 Hubungan DPRD dan Kepala Daerah 201

Bab V

DISTRIBUSI KEKUASAAN DPRD DAN KEPALA DAERAH ERA REFORMASI 207

5.1 Distribusi Kekuasaan DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 207

5.1.1 Proses Pembentukan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 209

5.2 Struktur Pemerintahan Daerah 220

5.2.1 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) 221
5.2.2 Kepala Daerah 225

5.3 Pergeseran Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) 235

5.3.1 Tugas, Wewenang dan Hak 235

5.3.2 Kewajiban 239

5.4 Kekuasaan dan Kepala Daerah 240

5.4.1 Hak dan Wewenang 240

5.4.2 Kewajiban 245

5.5 Hubungan Antara DPRD dan Kepala Daerah 246

Bab VI

DISTRIBUSI KEKUASAAN DPRD DAN KEPALA DAERAH PASCA REFORMASI 253

6.1 Distribusi Kekuasaan DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 253

6.1.1 Proses Pembentukan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 253

6.1.2 Masalah–Masalah yang Terdapat Pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 254

6.1.3 Beberapa Perubahan Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 257

6.2 Pergeseran Struktur Pemerintahan Daerah 263

6.2.1 Kepala Daerah 264

6.2.2 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) 291

6.3 Kekuasaan Kepala Daerah 295

6.3.1 Tugas dan Wewenang 296

6.3.2 Kewajiban 298

6.4 Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) 299

6.4.1 Tugas, Wewenang dan Hak 300

6.4.2 Kewajiban 302

6.5 Hubungan Antara DPRD dan Kepala Daerah 303

Bab VII

ANALISIS PERUBAHAN KEKUASAAN DPRD DAN KEPALA DAERAH TAHUN 1965-2009 307

7.1 Distribusi Kekuasaan Antara DPRD dan Kepala Daerah 307

7.1.1 Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 307

7.1.2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 314

7.1.3 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 318

7.1.4 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 328

7.2 Pengaruh Dinamika Politik 333

7.2.1 Orde Lama (ORLA) Periode 1959-1966 333

7.2.2 Orde Baru (ORBA) Periode 1966-1998 339

7.2.3 Era Reformasi Periode 1998-Sekarang 346

Bab VIII

SOLUSI MENCAPAI KESEIMBANGAN DALAM DISTRIBUSI KEKUASAAN 371

8.1 Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung 371

8.2 Penguatan Kapasitas Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 381

8.3 Revisi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Khususnya Tentang Otonomi Desa 385

DAFTAR PUSTAKA 399

YAYASAN
INDRA EDUCATION COLLEGE

BAB I

KONSEP KEKUASAAN, POLITIK DAN KONSENSUS

1.1 Konsep Kekuasaan

Kekuasaan merupakan suatu bagian integral dari kehidupan manusia itu sendiri. Oleh karenanya, kemanapun manusia berada, kekuasaan akan selalu hadir guna mengiringi kepentingan hidupnya, secara individual maupun komunal kekuasaan tersebut setingkat demi setingkat akan mengalami perubahan, dan akhirnya yang tinggal hanyalah kekuasaan primitif. Kekuasaan dalam bentuk primitif ini, kemudian berkembang ke arah tujuan yang pasti, sehingga sifatnya yang sempurna akan muncul dan terealisasi dalam bentuk negara modern seperti sekarang (R.M. Mac Iver, *The Modern State,* 1950:218)

Namun juga tidak dapat dikecualikan bahwa antara berbagai pandangan tersebut ada kesamaannya. Miriam Budiardjo, antara lain, dalam bukunya *Dasar-dasar Ilmu Politik* berpendapat bahwa kekuasaan adalah:

> *Kemampuan seseorang, atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah lakunya seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu*[1].

[1] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. 1992, Hlm. 35.

Kemudian lewat bukunya Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa, Miriam Budiardjo mengutip beberapa pandangan ahli mengenai istilah kekuasaan. Di antaranya, pendapat Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan yang mengatakan bahwa kekuasaan adalah suatu hubungan di mana seseorang atau kelompok orang dapat menentukan tindakan seseorang atau kelompok lain agar sesuai dengan tujuan dari pihak pertama. Termasuk juga pandangan Max Weber, bahwa kekuasaan adalah kemampuan untuk melaksanakan kemauan sendiri sekalipun mengalami perlawanan, dan apapun dasar kemampuan itu.[2]

Pandangan lainnya mengenai makna kekuasaan, dapat dilihat dalam definisi Talcott Parsons dan R. M. Maclver. Dalam karyanya yang berjudul *Sociological Theory and Modern Society,* Parsons mendefinisikan kekuasaan dengan kemampuan umum untuk menjamin pelaksanaan dari kewajiban-kewajiban yang mengikat oleh unit-unit organisasi kolektif[3] Sedangkan R. M. Maclver, dalam hal rumusan kekuasaan dari aspek sosial, mengatakan "*social power is the capacity to control the behavior of others either directly by fiat or indirectly by the manipulation or available means.*"[4]

Dalam aspek sosial, baik Weber ataupun Maclver, nampaknya tidak jauh berbeda dalam merumuskan istilah kekuasaan, yakni suatu kemampuan untuk mempengaruhi atau mengarahkan orang lain. Hanya saja Weber lebih ekstrim dalam mengartikan kekuasaan, jika dibandingkan R. M. Maclver. Dalam pandangan Weber, kemampuan itu harus dilaksanakan meskipun mendapat tantangan dari pihak: yang dipengaruhi atau diarahkan. Selain itu juga ia tidak memperdulikan apa yang menjadi dasar dari kekuasaan tersebut.

---

[2] Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan dalam bukunya *Power and Society* (terbit tahun 1950) dan Max Weber melalui bukunya *Wirtschafl und Gesellschafi* (terbit 1992). Perumusan Max Weber inilah kemudian dijadikan dasar perumusan kekuasaan oleh beberapa pemikir lainnya, seperti Strausz Hupe, C. Wright Mills dan sebagainya, di mana kekuasaan itu dianggap sebagai dominasi untuk melakukan paksaan meskipun orang lain menentangnya. Lihat dalam Miriam Budiardjo, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa,* Sinar Harapan,Jakarta, 1991, Hlm.16-20.

[3] Talcott Parsons, *Sociological Theory and Modern Society,* The Free Press, New York, 1967, Hlm. 308.

[4] R.M. Maclver, *Op. Cit.,* Hlm. 87

Keanekaragaman pemahaman tentang kekuasaan, juga dapat dipandang dari aspek politik. Misalnya Ossip K. Flachtheim, seperti yang dikutip Miriam Budiardjo, membedakan dua macam kekuasaan politik, yaitu:

a. Bagian dari kekuasaan sosial yang (khususnya) terwujud dalam negara (kekuasaan negara atau *state power*), seperti lembaga-lembaga pemerintahan DPR, Presiden dan sebagainya
b. Bagian dari kekuasaan sosial yang ditujukan kepada negara.[5]

Dengan demikian, pada dasarnya kekuasaan politik itu merupakan bagian dari kekuasaan sosial itu sendiri. Hanya saja dalam bentuk politik, kekuasaan lebih ditujukan pada negara melalui organ-organnya. Oleh karena itu. untuk merealisasikan kekuasaan politik pada suatu negara. harus ada pihak penguasa dan sarana kekuasaannya *(machtsmidelen).* Tanpa adanya kedua hal tersebut, kekuasaan politik tidak akan memiliki legitimasi apa-apa.

Dalam kaitannya dengan hukum, kekuasaan itu sendiri memiliki hubungan yang sangat erat dengan hukum.[6] karena di satu sisi hukum membutuhkan kekuasaan untuk menjalankan fungsinya, sedangkan di sisi lain kekuasaan membutuhkan hukum untuk melegitimasi keberadaannya. Kekuasaan dalam aspek hukum dapat dipahami sebagai suatu kedaulatan, wewenang dan hak.

Kekuasaan yang difahami sebagai kedaulatan, berarti kedaulatan itu hakikatnya merupakan kekuasaan yang utama. Karena menurut Dahlan Thaib, kedaulatan, apabila diungkapkan dengan perkataan *sovereignly* (dalam bahasa Inggris) maupun

[5] Miriam Budiardjo menambahkan: "Suatu kekuasaan politik tidaklah mungkin tanpa *penggunaan kekuasaan* (machtsuitoefening)." Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik, Op. Cit.,* Hlm.37-38.

[6] Hubungan hukum dengan kekuasaan tidak hanya pada pembatasan hukum terhadap kekuasaan, melainkan juga ketika hukum menyalurkan dan memberikan kekuasaan kepada pihak lain, baik pada individu maupun badan (misalnya kekuasaan negara). Dengan demikian, maka hukum merupakan sumber kekuasaan. Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum,* Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, Hlm. 147-148.

souvereiniteit (dalam bahasa Belanda) pada dasarnya dapat diartikan sebagai suatu yang tertinggi.[7] Dengan begitu, kekuasaan dalam arti kedaulatan dapat diartikan sebagai hak mutlak, tertinggi, tak terbatas, tak tergantung dan tanpa kecuali. Kedaulatan yang demikian itu dalam suatu negara, biasanya diwakilkan kepada lembaga-lembaga negara untuk melaksanakannya, apakah dalam bentuk lembaga tinggi atau lembaga tertinggi.

Jelasnya kekuasaan dalam arti kedaulatan, merupakan kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Kekuasaan tertinggi tersebut dapat berbentuk kedaulatan Tuhan *(Godsouvereiniteit),* kedaulatan negara *(staatssouvereiniteit),* kedaulatan hukum *(rechfssollvereinifeif)* dan kedaulatan rakyat *(volks souvereiniteit).* Indonesia sendiri menganut fahaman kedaulatan rakyat, tetapi paham kedaulatan rakyat Indonesia mesti dilandasi oleh hukum, sebagaimana termuat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sesudah amandemen.[8]

Pemahaman kekuasaan dalam aspek hukum, yakni memahami kekuasaan sebagai suatu wewenang. Tetapi kekuasaan dalam pengertian ini bukanlah suatu kekuasaan yang dapat berdiri sendiri, melainkan keberadaan kekuasaan tidak dapat dipisahkan dari lembaganya. Oleh karena itu, kekuasaan dalam arti wewenang dikatakan sebagai suatu kekuasaan yang telah dilembagakan. Bagir Manan berpendapat bahwa wewenang *(bevoegdheid)* dalam makna kekuasaan *(macht)* berbeda dengan wewenang *(bevoegdheid)* dalam makna tugas *(took)* dan hak *(recht).* Karena wewenang *(bevoegdheid)* dalam makna kekuasaan *(macht)* ada pada organ *(orgaan),* sedangkan wewenang *(bevoegdheid)* dalam makna tugas *(taak)* dan hak *(recht)* ada pada pejabat dari organ *(ambtsdrager).*[9] Dengan demikian, kekuasaan *(power)* dalam arti

---

7 Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD* 1945, Liberty, Yogyakarta, 1998, Hlm. 9.

8 Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Uodang-Undang Dasar.

9 Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, FSH UII Press, Yogyakarta, 2002, Hlm. 69-70.

wewenang merupakan kekuasaan yang ditentukan berdasarkan suatu kelembagaan atau organnya, misalnya wewenang DPR.

Sedangkan kekuasaan dalam arti hak sebagai bagian dari pemahaman kekuasaan dalam aspek hukum merupakan hak-hak yang dapat diakui keberadaannya oleh hukum. Salmond misalnya, sebagaimana yang dikutip oleh Lili Rasjidi, yang berpendapat bahwa kekuasaan merupakan hak sebagai kepentingan yang diakui dan dilindungi oleh hukum. Sementara Allend menganggap hak sebagai suatu kekuasaan berdasarkan hukum, yang dengannya seorang dapat melaksanakan kepentingannya *(the legally guaranteed power to realize an inferest).*[10] Demikian juga Van Apeldoom dalam konteks yang tak jauh berbeda, mengatakan hak sebagai kekuasaan, yakni suatu kekuasaan yang bercita-citakan keadilan.[11] Lalu Apeldoom menambahkan, bahwa hak diartikan kekuasaan karena dengan hak tersebut seseorang dapat menjaga keseimbangan antara kepentingan pribadinya dengan pihak lain.[12] Kepentingan pribadi yang merupakan hak asasi yang harus dihormati keberadaannya oleh pihak lain, begitu juga sebaliknya. Tanpa adanya hak-hak tersebut, akibatnya akan memunculkan perilaku atau tindakan semena-mena, yang pada gilirannya dapat mengganggu ketertiban dan keamanan dalam pergaulan hidup manusia. Singkatnya, hak dalam artian kekuasaan adalah hak-hak yang berada pada suatu pihak yang diakui keberadaanya oleh pihak lain berdasarkan hukum.

Di samping melihat pemahaman konsep kekuasaan lewat aspek sosial, politik dan hukum, menjadi komplit kiranya jika melihat bagaimana pula pemahaman konsep kekuasaan dalam konteks Islam. Makna kekuasaan dalam konteks Islam hampir tidak dibedakan dengan makna pemerintahan. Indikasi tersebut dapat dianalisis dari berbagai pandangan pakar politik Islam, salah satunya

---

[10] Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum,* Rajawali Press, Jakarta, 1988, Hlm. 45

[11] L. J van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum,* Noordhoff-Kolff NV, Jakarta, 1958, Hlm. 64

[12] Hak berarti kekuasaan; akan tetapi bukan berarti bahwa hak dan kekuasaan merupakan perkataan hal yang satu dan sama. Hak adalah kekuasaan, akan tetapi kekuasaan tidak selamanya hak. *Might is Not right,* kata pepatah Inggris yang terkenal. Pencuri berkuasa atas barang curiannya, akan tetapi belum berarti ia berhak atas barang itu. *Ibid.* Hlm. 55-56.

adalah Muhammad Al-Mubarak dalam bukunya yang berjudul *Nizham Al-Islam, Al-Mulk wa Ad-Daulah,* berpendapat:

> *Kekuasaan atau pemerintahan merupakan sifat orang yang mengurus administrasi negara, mengatur urus-urusannya, memutuskan problema-problema dan permasalahan-permasalahan dalam hubungan-hubungan anggota bangsa, urusan-urusan penghidupan, kemakmuran dan membela mereka serta dalam hubungan-hubungan antara mereka dengan negara negara dan bangsa-bangsa lain.*[13]

Sementara untuk istilah "kekuasaan" atau "pemerintahan" itu sering diungkapkan dengan istilah *al-Sulthaniyyah.* istilah *al-Mulk* yang digunakan lbnu Taimiyah, atau *al-Khilafah* menurut Ibnu Khaldun. Kekuasaan dalam arti *al-Khilafah* merupakan kekuasaan untuk melindungi agama dan mengatur dunia dengannya sebagai penganti Sang Pemilik Hukum, yaitu Allah.[14] Pemahaman kekuasaan dengan konteks demikian cukup beralasan, karenadalam sistem Islam pemegang kekuasaan yang tertinggi adalah Sang Pencipta, atau dengan kata lain sistem Islam menganut konsep kedaulatan Tuhan *(Godsouvereiniteit).*

Jelasnya, berbagai pandangan di atas memberikan indikasi bahwa kekuasaan itu telah dirumuskan dalam berbagai aspek, yang masing-masingnya memiliki pendekatan tersendiri. Tetapi seringkali pendekatan kekuasaan dalam aspek hukum atau yuridis tidak dapat meninggalkan pendekatan kekuasaan dari aspek politis. Hal itu karena pada dasarnya pendekatan mengenai kekuasaan berada pada batas antara pengetahuan hukum (Hukum Tata Negara) dengan pengetahuan politik (Ilmu Pemerintahan). Karenanya juga, pemahaman tentang kekuasaan seringkali dilakukan melalui pendekatan yuridis dan politis.

Sungguhpun makna kekuasaan itu banyak mendapat perbedaan definisi dari berbagai ahli serta pendekatannya

---

[13] Muhamnutd AI-Mubarak, *Nlzham AI-Islam, AI-Mulk wa Ad-Daulah,* (Alih Bahasa Firman Hariyanto), Pustaka Mantiq, Solo, 1995, Hlm. 6

[14] Bandingkan dengan pendapat At-Tatazani yang mendefenisikan al-Khalifah sebagai kepemimpinan umum dalam mengurus agama dan dunia, menggantikan Nabi SAW, *Ibid.* Hlm. 70-71

masing-masing, pada dasarnya esensi kekuasaan itu sama. Esensi kekuasaan adalah relasi antara sekurang-kurangnya dua bagian yang tidak sama (*uniqual)*, di mana salah satu darinya menundukkan kemauan dan perilakunya pada kemauan dan perilaku yang lain. Penundukkan itu kadangkala bersifat permanen, seperti hubungan kekuasaan dalam konsep kedaulatan Tuhan *(Godsollvereiniteit),* dan kadangkala bersifat temporer, seperti hubungan kekuasaan antara rakyat dengan pemerintah dalam konsep kedaulatan rakyat *(Volkssouvereiniteit).* Dalam hal ini, di satu sisi pemerintah memiliki kekuasaan untuk menyelenggarakan tata kehidupan rakyat, di sisi lain rakyat pun memiliki kekuasaan (hak) untuk memilih pemimpin yang dikehendakinya.

Dalam suatu negara modern, mayoritas pembentukan kekuasaan dilakukan seiring dengan pembentukan lembaga-lembaga atau badan-badan (organisasi negara) yang memperoleh kekuasaan tersebut. Lembaga atau badan organisasi negara itu,[15] dalam perkembangan selanjutnya dikenal dalam beberapa bentuk. Ada lembaga legislatif, eksekutif, judikatif, federatif, kepolisian, dan sebagainya. Namun, yang paling menonjol dalam perkembangan negara modern sekarang hanyalah tiga bentuk lembaga kekuasaan,

---

[15] John Locke mengemukakan adanya tiga macam kekuasaan dalam negara yang harus diserahkan kepada badan yang masing-masingnya berdiri sendiri yaitu kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang) dan kekuasaan federatif (keamanan dan hubungan luar negeri). Menurut Montesquieu kekuasaan (fungsi) di dalam negara itu dibagi ke dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan judisiari (mengadili atas pelanggaran-pelanggaran bagi undang-undang). Dalam S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara,* Liberty, Yogyakarta, 2000, Hlm. 42-43. Van Vollenhoven membagi kekuasaan negara menjadi empat bentuk kekuasaan *(Catur Praja),* yaitu Pemerintahan *(bestuur),* Perundang-undangan, Kepolisian dan Pengadilan. Dalam Wiryono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia,* Dian Rakyat, Jakarta, 1989, Hlm. 17. logemann membagi kekuasaan negara ke dalam lima fungsi *(Panca Praia),* yaitu: Fungsi Perundangan *(wetgeving),* Fungsi Pelaksana (eksekutif), Fungsi Pemerintahan (dalam arti sempit), Fungsi Peradilan, dan Fungsi Kepolisian. Sedangkan A. M. Donner mengemukakan teori *Dwi Praja,* yaitu kekuasaan menentukan politik negara (menentukan tugas alat-alat perlengkapan negara) dan kekuasaan menyelenggarakan tugas-tugas tersebut. Lihat Soehino, *Asas-Asas Hukum Tata Pemerintahan,* Liberty, Yogyakarta, 1984, Hlm. 8-9.

yaitu lembaga legislatif, eksekutif dan judikatif. Menurut sebagian paham ketatanegaraan, ketiga lembaga kekuasaan ini terpisah antara satu dengan yang lain, sedangkan menurut sebagian yang lain hanyalah terpisah dalam arti formil. Dalam teori John Locke (dikutip dari S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2002:42-43) bahwa paham yang memisahkan secara tidak formil tersebut dikenal dengan istilah ajaran tentang pemisahan kekuasaan *(separation of power),* sementara Ismail Suny (1986:21) menyatakan bahwa "paham yang hanya memisahkan dalam arti formil dikenal dengan ajaran pembagian kekuasaan *(division of power* atau *distribution of power).*

Negara Republik Indonesia sendiri tidak mengenal adanya pemisahan kekuasaan. Argumentasi (*separation of power*) tersebut dapat diperhatikan dari penentuan kekuasaan terhadap lembaga-lembaga negara seperti halnya termuat dalam UUD 1945. Misalnya, Presiden mengesahkan rancangan undang-undang (RUU) yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang, padahal jika berpedoman kepada paham pemisahan kekuasaan (*separation of power*) maka wewenang untuk mengesahkan RUU (Rancangan Undang-undang) tersebut berada di tangan DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) sebagai lembaga legislatif. Demikian juga, bahwa dalam hal mengangkat duta dan menerima penempatan duta negara lain, harus memperhatikan pertimbangan DPR, sementara kekuasaan tersebut menjadi milik Presiden sebagai lembaga eksekutif menurut fahaman pemisahan kekuasaan Montesquieu.[16] Oleh karena itu, cukup argumentatif jika Ismail Suny (1986:21) menegaskan bahwa dalam UUD 1945 tidak dikenal adanya pemisahan kekuasaan dalam arti materil, tetapi pemisahan kekuasaan yang dilaksanakan adalah pemisahan dalam bentuk formil. Hal yang sama juga dikatakan oleh Jennings, bahwa pada umumnya di Indonesia tidak pernah dilaksanakan pemisahan kekuasaan dalam arti materil kecuali dalam bentuk formil (*divison of power*).

---

[16] Montesquieu berpendapat bahwa kekuasaan (fungsi) di dalam negara itu dibagi ke dalam kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan judisiari (mengadili atas pelanggaran-pelanggaran bagi undang-undang)

Dengan menganut pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan dalam arti formil, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kekuasaan penyelenggaraan negara didistribusikan kepada beberapa lembaga negara. Sebelum amandemen UUD 1945 pada tahun 2002, kekuasaan tersebut didistribusikan kepada MPR, DPR, Presiden, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Mahkamah Agung (MA) dan Badan Pemeriksa Kewangan (BPK). Sedangkan sesudah amandemen 2002, kekuasaan tersebut didistribusikan kepada tujuh lembaga yaitu MPR, DPR, Presiden, Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Kewangan (BPK), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Pendistribusian kekuasaan antar lembaga-lembaga negara tersebut mengindikasikan kalau masing-masing lembaga berdiri sendiri secara formil, namun memiliki keterkaitan erat antara satu sama lain dalam menjalankan kekuasaannya, atau dengan kata lain, adanya percampuran kewenangan secara materil. Meskipun tidak ada pemisahan kekuasaan secara materil, namun bukan berarti terjadi adanya bentuk wewenang subordinatif di antara lembaga tersebut. Khususnya antara DPR dengan Presiden, di mana DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden dan Presiden pun tidak bertanggungjawab kepada DPR.

Pendistribusian kekuasaan kepada lembaga-lembaga negara tersebut dijalankan pada tingkat nasional (pusat atau federal), di mana mekanisme serta kedudukannya sebagai alat perlengkapan dalam struktur negara Republik Indonesia meneruskan UUD 1945 sebagai asasnya dan kemudian terbentuk konstitusi negara. Tetapi mengingat negara merupakan suatu organisasi besar, sudah merupakan konsekuensi logis jika organisasi besar itu dibagikan kepada bagian-bagian organisasi yang lebih kecil menurut besar dan kecilnya organisasi. Hal itu dikarenakan, selain luasnya wilayah (termasuk juga besarnya jumlah penduduk) negara Indonesia, juga terdapat pula ruang lingkup kerja yang besar dari masing-masing organisasi. Menyadari hal itu, jauh sebelumnya, penggagas-penggagas Republik Indonesia ini telah memformulasikan adanya

pembagian organisasi negara Indonesia ke dalam beberapa bentuk daerah, atau konsep pembagian daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945. Tetapi upaya pemberian wewenang atau pendelegasian kekuasaan kepada organisasi negara yang lebih kecil itu tidak akan efektif tanpa diikuti pula dengan mempersiapkan perangkat-perangkatnya. Dengan demikian, jelaslah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak saja adanya pembagian organisasi pemerintahan tetapi juga adanya pemberian wewenang kepada lembaga-lembaga tertentu untuk menjalankan organisasinya.

Menurut UUD 1945, organisasi pemerintahan yang lebih kecil atau pada tingkat daerah dikatakan sebagai Pemerintahan Daerah atau pemerintahan negara bagian. Adapun perangkat-perangkat organisasi pemerintahan daerah, seperti ditegaskan dalam beberapa peraturan perundang-undangan, pada dasarnya terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Penggunaan kedua perangkat organisasi atau lembaga kekuasaan dalam pemerintahan daerah dimaksudkan sebagai refleksi dari adanya dua lembaga kekuasaan yang sama pada tingkat pusat. Jika pada tingkat pusat, DPR dan Presiden sebagai dua lembaga yang posisinya sama tinggi dan berperan dalam mengambil kebijakan penyelenggaraan pemerintahan negara, Presiden menempati posisi eksekutif dan DPR di posisi legislatif maka DPRD dan Kepala Daerah pun demikian adanya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Jadi, hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah seharusnya berpedoman pada hubungan antara DPR dan Presiden, selain sama-sama sebagai lembaga kekuasaan yang mandiri secara formil, memiliki percampuran kewenangan secara materil, juga tidak ada wewenang subordinatif di antara keduanya. Khususnya dalam hal wewenang subordinatif ini, maksudnya Kepala Daerah tidak dapat memberhentikan DPRD dan Kepala Daerah juga tidak bertanggung jawab kepada DPRD. Dengan begitu, meskipun tidak terjadi pcmisahan kekuasaan dalam arti materiil, namun terdapat

batas-batas yang tidak boleh dilewati oleh kedua lembaga ini dalam menjalankan kekuasaannya.

Akan tetapi, dalam perkembangan pemerintahan daerah di Indonesia khususnya setelah kembali menjalankan UUD 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, konsep tentang hubungan kekuasaan *(gezagverhouding)* antara DPR dengan Presiden yang tertuang dalam UUD 1945 tidak terimplementasi dengan baik. Begitu juga di peringkat daerah, konsep hubungan kekuasaan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan Kepala Daerah tidak terimplementasi dengan sempurna. Implementasinya kadang-kadang menempatkan kekuasaan Kepala Daerah jauh lebih kuat *(executive heavy)* dari kekuasaan DPRD, dan terkadang sebaliknya, dimana kekuasaan DPRD jauh lebih kuat. Bahkan, telah terjadi suatu bentuk subordinasi antara keduanya.

Contoh kasus pertama ialah, pada pemilihan Gubernur Provinsi Jambi tahun 1979. Waktu itu terdapat beberapa orang anggota DPRD dari Fraksi Karya Pembangunan (Golkar) yang tidak memilih calon yang telah ditentukan oleh Pemerintah. Akibatnya, setelah calon tersebut menduduki posisi Gubernur Provinsi Jambi, maka beberapa anggota DPRD dari Fraksi Karya Pembangunan yang tidak memilihnya itu diberhentikan (di-*recall)* dari keanggotaan DPRD Provinsi Jambi. Kasus ini mempertontonkan betapa kuatnya posisi Kepala Daerah. Meskipun pada dasarnya DPRD merupakan lembaga yang sama derajatnya dengan Kepala Daerah, namun kenyataanya DPRD berada di bawah bayang-bayang kekuasaan Kepala Daerah. Ini dikarenakan anggota DPRD itu dipilih tidak menerusi pemilihannya atau pemilih.

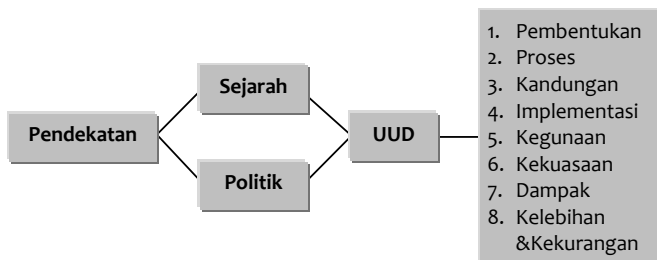
Contoh kasus kedua ialah pemberhentian Walikota Surabaya, Bambang D.H. Oleh karena yang bersangkutan tidak mau merevisi laporan pertanggungjawaban (LPJ) tahunan, lantaran merasa baru sebulan menjabat sebagai Walikota menggantikan Walikota sebelumnya yang juga dilengserkan dari jabatannya, maka lewat rapat paripurna DPRD Kota Surabaya tanggal 12 Juli 2002, DPRD memutuskan pengusulan pemecatannya tersebut kepada Presiden

melalui Menteri Dalam Negeri. Tetapi belum lagi turun pengesahan pemberhentiannya dari Presiden, DPRD telah memutuskan bahwa posisi, wewenang dan tanggung jawab Walikota untuk sementara diisi Sekretaris Kota Surabaya. Kasus pemberhentian Walikota Surabaya ini menampilkan cerita sebaliknya, di mana DPRD memiliki posisi yang kuat sehingga Kepala Daerah (pihak eksekutif) berada di bawah bayang-bayang kekuasaan DPRD. (dikutip dari surat kabar Suara Merdeka tanggal 12 Juli 2002)

Kedua contoh kasus tersebut hanyalah sebagian kecil dari sejumlah besar kasus yang bermunculan dalam hubungan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah sebagai perangkat pemerintahan daerah. Kedua contoh tersebut juga mengindikasikan bahwa pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah tidak seimbang. Bagaimana dapat dikatakan seimbang, jika keberadaan suatu lembaga kekuasaan itu masih subordinatif terhadap lembaga lainnya. Sulit bagi DPRD untuk menjalankan fungsi kontrolnya terhadap Kepala Daerah, karena Kepala Daerah dapat memberhentikan keanggotaan DPRD. Sementara pendistribusian kekuasaan seimbang yang dimaksukan dapat terealisasi, ketika antar lembaga kekuasaan dapat menjalankan fungsinya masing·masing dan dapat menciptakan mekanisme *checks and balances.* Pendistribusian kekuasaan yang seimbang dimaksudkan untuk menghindari terjadinya pemusatan kekuasaan pada satu tangan. Ini karena pemusatan kekuasaan menurut Bertrand Russel dalam bukunya berjudul *The Practice and theory of Bolshevism* (Terjemahan Mohammad Oemar dkk, 1995: 246) menjelaskan bahwa pemusatan kekuasaan akan cenderung melahirkan kekerasan dalam pelaksanaannya, sekaligus dapat menghilangkan batas-batas kekuasaan itu sendiri.

Melalui implementasi yang terjadi, terungkap suatu kenyataan bahwa pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah sudah tidak sesuai lagi atau telah bergeser dari konsep pendistribusian kekuasaan antara DPR dan Presiden menurut UUD 1945, terlepas dari seimbang atau tidaknya. Memang

UUD 1945, khususnya sebelum amandemen 2002, tidak merinci bagaimana konsep pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah. Namun dikarenakan UUD 1945 sebagai konstitusi negara, seharusnya semua ketentuan dan praktik yang dilakukan tidak boleh bertentangan dengannya. Untuk itu, konsep pendistribusian kekuasaan antara DPR dan Presiden tetap menjadi landasan utama *(fundamental norms)* dalam membuat konsep pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, baik melalui aturan tertulis (peraturan perundang-undangan) maupun melalui kebijakan-kebijakan. Apabila kententuan-ketentuan yang termuat dalam UUD 1945 dapat dikalahkan atau digeser dalam implementasinya, baik oleh kebijakan-kebijakan yang bersifat politis maupun oleh peraturan perundang-undangan sendiri, berarti keinginan untuk menempatkan UUD 1945 sebagai konstitusi tertinggi *(supremacy of constitution)* hanyalah angan-angan belaka. Akhirnya, apabila konstitusi tidak lagi dianggap sebagai hal yang memiliki supremasi dalam pemerintahan negara, otomatis akibatnya juga akan mengaburkan penegakan supremasi hukum *(supremacy of law)* yang menjadi unsur terpenting dalam suatu negara hukum *(rechtsstaat, rule of law).*

Gambar 1.1: Proses Pembentukan UUD

1.2 Partai Politik

Secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah organisasi dimana seseorang atau segolongan manusia berusaha untuk memperoleh serta menggunakan kekuasaannya. Menurut Edmund Burke:

"Partai politik adalah satu kelompok di mana orang akan bersatu padu, dan berusaha untuk mempromosikan ideologi yang khas oleh semua anggota kelompok demi kepentingan negara". Dengan itu, partai merupakan cara yang sah untuk membenarkan seseorang guna melaksanakan rancangan bersama mereka melalui kekuasaan dan otoritas negara itu".

(Dikutip dari Giovanni, S. 1976:9).

Ringkasnya, partai politik merupakan sekelompok manusia yang mempunyai organisasi yang stabil, bertujuan untuk mendapatkan dan menegakkan kekuasaan dalam negara. Penelitian mengenai partai politik merupakan kegiatan ilmiah yang agak sulit. Sekalipun berbagai penelitian telah diadakan untuk mempelajarinya, namun belum terdapat teori mengenai partai politik sebagai lembaga politik. Beberapa sarjana yang telah mempelopori pembelajaran mengenai partai politik, seperti Robert Michels, Maurice Duverger dan Sigmund Neumann. Walau bagaimanapun, terdapat beberapa orang sarjana dari mazhab *behavioralisme* (tingkah laku) seperti Joseph Lapalombara dan Mvron Weiner di dalam buku "*Political Parties and Political Development*" telah membuat secara khusus partai politik dalam hubungannya dengan perkembangan politik (Budiarjo,M. 1977:139).

Partai politik merupakan saluran penyataan yang penting berbentuk instrumen, ataupun agensi untuk mewakili rakyat dengan menyampaikan permintaan mereka dalam proses pendemokrasian politik. Seperti apa yang dikatakan oleh Key "*partai politik adalah institusi asas untuk menterjemahkan keperluan massa kepada dasar publik*" (V.O. Key 1961: 28). Oleh karena itu dapat diargumentasikan bahwa partai politik amat berkaitan dengan politik dalam usaha untuk memperoleh kekuasaan. Ia merupakan hasil interaksi di antara manusia yang melibatkan penggunaan ataupun ancaman kegunaan kuasa.

Menurut Max Weber, partai memberikan gambaran keberadaan dari sebuah bentuk hubungan sosial, yang sangat bergantung pada kesukarelaan anggotanya. la bertujuan untuk mendapatkan kekuasaan. Hubungan sosial yang ada tersebut kemudian memilih

ketuanya. Keberadaan partai terwujud dalam ideologi yang diperjuangkannya. (Weber, M. 1964: 407-409).

Menurut Takrifan J.S. Coleman dalam bukunya "*Political Parties and National Integration In Tropical Africa*" menjelaskan bahwa partai politik merupakan satu kelompok yang diorganisasikan secara formal, yang disertai dengan tujuan-tujuan yang jelas dan berdiri berdasar undang-undang (*legal control*). Lasswell juga mengamini pendapat tersebut. Menurutnya, partai politik adalah satu organisasi yang mengkhusus diri kepada usaha untuk menebar isu-isu serta memenangkan calon-calonnya dalam pemilu (Jupp, J. 1968: 3-4). Ringkasnya, partai politik adalah alat perantara, yang posisinya berada di antara rakyat dan pemerintah dalam pembuatan sesuatu keputusan.

Sigmund Neuman mendefinisikan, bahwa partai politik sebagai satu organisasi yang direka khusus untuk menguasai negara dan akan bertanding dengan organisasi-organisasi lain dengan objektif, tujuannya untuk mendapatkan dukungan rakyat untuk menegakkan kekuasaan masing-masing. (dikutip daripada Ramanathan, K. 1988:190) Oleh itu, partai politik adalah kelompok yang mempunyai pandangan-pandangan tertentu tentang negara dan masyarakat, serta memperjuangkan ideologi partai politik. Ia merupakan segmen penting untuk mendapatkan kuasa dalam pemerintahan melalui dukungan yang diberikan kepada partai yang menang, khususnya melalui Pemilu, sebagaimana yang telah diutarakan oleh Max Weber dan Sigmand Neuman di atas.

Partai politik merupakan instrumen utama untuk menjadi pengawal utama pemerintah dalam konteks demokrasi. Menurut Louise M. Young, partai politik dapat didefinisikan sebagai suatu kumpulan yang diorganisasikan oleh pemilih, yang terikat kepada sebuah ideologi, ataupun disatukan dalam kepentingan untuk mensukseskan calon dalam Pemilu (Louise, M.Y., 1950:128). Ini artinya bahwa partai politik merupakan sekelompok organisasi yang mewakili segolongan rakyat untuk memperjuangkan kekuasaan pemerintahan ataupun perwakilan dalam sesuatu negara melalui proses demokrasi.

Dalam kenyataannya di Indonesia, partai politik semula memainkan peranan yang penting dalam mengatur pertikaian (*conflict management*). Setelah rezim Soeharto, dan masuk dalam suasana demokrasi, pertentangan dalam masyarakat, dalam konteks demokrasi, merupakan sebuah hal yang lumrah. Partai-partai politik membantu dalam merumuskan konflik-konflik serta berusaha untuk mengatasi konflik-konflik yang berlaku sebagaimana yang dapat ditinjau berdasarkan isu konflik yang sering berlaku di seluruh Indonesia, sekitar tahun 1959 hingga kini.

1.3 Teori Tindakan (*Action Theory*)

Penelitian ini layak dikaitkan dengan teori tindakan (*action theory*) sebagai alat bantu dalam menganalisa data atau informasi, yang seterusnya akan menghasilkan fakta. Teori ini dikeluarkan oleh Max Weber (1864-1920) (dilihat Andreski S. 1989 Max Weber: Kapitalisme, Birokrasi, Agama, Hartono. Terjemahan Yogyakarta: Tiara Wacana, 1-10). Adapun teori perubahan politik yang diutarakan oleh Rustous berjudul "*Changes as Theme Of Political Science*" dalam *International Political Science Association Rountable,* (Torino, September 1969) menyatakan perubahan politik adalah suatu fenomena yang dicetuskan oleh ketidakpuasan keadaan atau situasi yang berlaku.

Ketidakpuasan ini telah mengakibatkan adanya tindakan politik. Hanya akan ada dua jalan dalam tindakan politik ini; apakah berhasil ataukah sebaliknya. Jika berhasil, maka organisasi gerakan atau kelompok yang terlibat akan menciptakan tujuan-tujuan yang baru, dan jika usaha-usahanya gagal, maka kelompok yang terlibat akan membubarkan diri. Menurut Hungtington, SP (1976) yang menulis artikel berjudul Perubahan ke Arah Perubahan: Modernisasi Pembangunan dan Politik, dalam Juwono Sudarsono (eds), *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik*: Penerbit PT. Gramedia, Jakarta, mengatakan bahwa perubahan politik sebagai hubungan antara partisipasi politik dan perlembagaan atau konstitusi politik. Dengan itu, perubahan politik amat terkait dengan perebutan

kekuasaan atau pengaruh oleh sesuatu kelompok atau individu (dalam konteks Indonesia bisa saja kelompok DPR, Presiden, DPRD, ABRI dan lain-lain), yang membawa kepada kestabilan atau kesenjangan atau kegoncangan dalam sistem politik.

Berdasarkan definisi di atas, terdapat suatu bentuk perubahan politik yang senantiasa berlaku dalam masyarakat. Indonesia sebagai sebuah negara sedang berkembang tidak terlepas daripada perubahan-perubahan politik, khususnya perubahan atau pergeseran mengenai konstitusinya, yang berlaku secara perlahan. Meski, pada sesuatu ketika, perubahan akan berlaku drastis di Indonesia, yang bersifat revolusi, seperti revolusi kemerdekaan, revolusi Gestapo dan Reformasi.

1.4 Konflik Politik

Pada dasarnya, konsep ini merupakan sebuah pertentangan diantara manusia akibat perbedaan pendapat, seperti aspek nilai, kepercayaan pandangan yang menyebabkan berlakunya ketidakpuasan hati sehingga muncul konflik. Menurut Deutsch dalam *Conflict Resolution* (1973), mengutarakan enam sebab berlakunya konflik. Terjadinya konflik, diantaranya disebabkan oleh perbedaan citarasa, pertentangan nilai, konflik kepercayaan, perbedaan cita rasa dan ketidaksamaan dalam kepemilikan kekuasaan. Deutsch menegaskan lagi bahwa pertikaian politik berlaku karena perebutan untuk memiliki sebuah sumber seperti harta benda, kuasa dan status. Konflik terjadi karena adanya pertentangan nilai disebabkan adanya nilai yang lebih superior sebagaimana pandangan Deutsch yang mengatakan:

> *"...conflict of values always happens because of the contridictions of values that implicate legal and political action"*.

(Deutsch 1973: 15-16).

Sehubungan dengan itu, Lewis A. Coser mengatakan, konflik akan berlaku di antara manusia, sekiranya masing-masing mempunyai kehendak dan pandangan yang menyebabkan

ketidakpuasan hati dalam soal kekuasaan. Ia mendefinisikan konflik sebagai berikut:

> *"A struggle over values and claims to character status, power and resources in which the aims of the opponents are to neutralize, injure organize and eliminate their rivals"*
>
> (Lewis A. C. 1947:132).

Berdasarkan definisi di atas, dapat diringkas bahwa konflik berlaku akibat tindakan penggunaan kekuasaan oleh orang-orang atau kumpulan-kumpulan yang didorong oleh kepentingan, nilai dan tujuan yang saling bertentangan di antara satu sama lain.

1.5 Konflik dan Konsensus : Sebuah Hubungan

Untuk memahami perubahan politik, analisis mengenai konflik politik sangat penting untuk dilakukan. Perubahan politik adalah masalah perubahan yang sering terjadi dengan diawali dengan krisis politik. Dalam analisis kajian ini, konsep konflik dan konsep konsensus (persetujuan umum) yang dikemukakan oleh Ralf Dahrendorf juga akan digunakan. Dahrendorf mengatakan bahwa kedua konsep ini merupakan asas dan pelopor terhadap perkembangan politik sebuah masyarakat. Dalam hal ini, kedua konsep tersebut lebih memberi penekanan kepada dua aspek utama, yaitu konsep konsensus (persetujuan umum) sebagai aspek utama kepada penyatuan nilai-nilai dan perpaduan masyarakat, sebaliknya konsep konflik lebih berorientasikan kepada terjadinya ketegangan dalam masyarakat (Ritzer, G. 1996: 266).

Meski begitu, dapat dikatakan bahwa konflik tidak akan berlaku sebelum berlakunya konsensus (persetujuan umum). Sehubungan dengan konsep konflik ini, digunakan pendekatan yang mengasumsikan bahwa konflik merupakan fenomena yang tidak dapat dielakkan. Thomas Hobbes (1588-1679) turut membincangkan konsep konflik ini, dan berpendapat bahwa peranan manusia merupakan ciri utama menuju ke arah pertikaian yang disebabkan oleh 3 faktor yaitu; persaingan, ketakutan dan

kemuliaan (Ting Chew Peh 1978: 68). Menurut Coser (1956), konflik yang berlaku tidak semestinya memusnahkan sistem sosial masyarakat. Sebaliknya, konflik juga berfungsi ke arah yang lebih positif. Coser banyak memberi fokus kepada fungsi politik sosial yang positif, seperti mewujudkan norma-norma yang baru (Ting Chew Peh 1979: 67).

Terkait dengan konsep konflik politik, fenomena konflik ini dapat dilihat secara mendalam. Contohnya, Partai Golkar atau PDI-P yang saling bekerjasama dalam sebuah pemerintahan (dikatakan sebagai teori konsensus). Begitulah juga, semasa Indonesia berada di bawah Soekarno (khususnya pada tahun 1946-1966), politik Indonesia juga tidak terlepas daripada kemelut politik. Ini jelas mengindikasikan bahwa konsep konflik dan konsep konsensus (persetujuan umum) saling berhubungan, sekaligus saling bertentangan di antara satu sama lain yang membawa kepada pergolakan politik Indonesia pada umumnya.

Di samping itu, dengan kata lain, konflik akan muncul melalui partai-partai politik yang memperjuangkan ideologinya masing-masing, dengan tujuan untuk berkuasa. Dalam hal konflik politik di Indonesia, hal ini bisa dilihat melalui tindakan-tindakan oleh partai-partai politik yang senantiasa bersaing di antara satu sama lain seperti Golkar, PDI-P, PPP, PAN, PBB, PKB dan lain-lain.

1.6 Konsep Pergeseran Kekuasaan Ditinjau Dari Sudut Yuridis

Ungkapan "pergeseran"[17] berasal kata "geser" dan "bergeser", yang dapat berarti "beringsut" atau "beralih sedikit". Pergeseran itu sendiri dapat diartikan sebagai "peralihan", "perpindahan" atau "pergantian". Jika makna pergeseran tersebut dihubungkan dengan kata "kekuasaan", maka dapat dikatakan sebagai suatu peralihan, perpindahan atau pergantian pada suatu kekuasaan. Ungkapan "pergeseran *kekuasaan*" merupakan suatu ungkapan yang masih

[17] Pergeseran dalam bahasa melayu (Malaysia) adalah bermaksud "salah paham atau konflik atau "berantakan" walau bagaimanapun, untuk kajian ini, penulis mengunakan "pergeseran" yang berarti "perubahan"

umum sifatnya, sehingga pergeseran itu dapat saja terjadi pada kekuasaan, baik dalam konteks sosial, politik, serta hukum, maupun pada lembaga-lembaga kekuasaan seperti legislatif, eksekutif atau judikatif.

Contoh pemakaian ungkapan "pergeseran", antara lain menurut Ismail Suny, bahwa pergeseran kekuasaan eksekutif menurut UUD 1945 merupakan suatu perubahan radikal yang telah terjadi tanpa suatu amandemen pada teks UUD 1945. Menurut Ismail Suny, (*Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta,1985:31), hal tersebut dapat diperhatikan dari pelaksanaan kekuasaan pihak eksekutif yang sepenuhnya *(plein power)* berdasarkan suatu Maklumat Presiden, dan bukan berdasarkan UUD 1945. Hal yang sama juga diungkapkan B.N. Marbun (*DPRD, pertumbuhan*, *Masalah dan Masa* Depannya, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982:31), menurutnya selama 37 tahun telah terjadi pergeseran yang cukup fundamental, mengenai kedudukan legislatif daerah. Perubahan kedudukan tersebut dari satu peraturan ke peraturan lainnya sangat signifikan dan selalu merupakan perubahan total, dan terkadang isi ketentuan peraturan itu kembali atau mendekati kembali pada apa yang telah diatur sebelumnya, tetapi digeser atau ditiadakan oleh peraturan penggantinya. Sedangkan Alvin Toffler (*Powershift, Knowledge, Wealth and Violence at The Edge of The 21st Century*, (Alih Bahasa Hermawan Sulistiyo), Pantja Simpati, Jakarta, 1990: xv), memakai kata *powershift* untuk istilah pergeseran kekuasaan. *Powershift* merupakan tumbuhnya sistem kekuasaan baru yang menggantikan sistem kekuasaan yang lama, khususnya dalam dunia industri.

Pemakaian semua ungkapan "pergeseran" di atas, secara umum menunjukkan bahwa makna "pergeseran" itu masih berkisar pada makna perubahan atau peralihan. Sehingga dikatakan adanya pergeseran kekuasaan apabila telah terjadi suatu perubahan atau peralihan, baik secara fundamental (radikal) maupun tidak, terhadap suatu fungsi kekuasaan menurut ketentuan konstitusional, yang disebabkan oleh faktor yuridis maupun politis.

Ketentuan konstitusional sebagai barometer pergeseran (perubahan), karena konstitusi merupakan hukum dasar *(droit constitutionelle)* atau sebagai norma dasar negara *(staats fundamentall norm).* Sebagai hukum dasar atau sumber hukum tertinggi, maka peraturan perundang-undangan lainnya berada di bawah konstitusi tersebut, khususnya bagi negara yang menganut sistem hierarki dalam tata urut peraturan perundang-undangan *(hierarchy of norms* atau *stufenbau des recht* menurut Hans Kelsen).[18]

Konsep *hierarchy of norms* tersebut, tidak saja membagi peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum secara berurutan, namun juga meletakkan urutan peraturan perundang-undangan yang di atas memiliki *supreme* terhadap yang di bawahnya. Wujud dari posisi supremasi tersebut, bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya. Apabila terdapat peraturan perundang-undangan yang lebih rendah derajatnya bertentangan dengan yang lebih tinggi derajatnya, maka yang lebih rendah derajatnya dibatalkan *(voidable).*

Indonesia sendiri merupakan salah satu negara yang menganut sistem *hierarchy of norms* tersebut. Hal itu dapat dilihat dari adanya Ketetapan MPR mengenai Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan, yakni Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 yang telah diperbaharui dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000. Pada Pasal 2 ketetapan tersebut dijelaskan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu), Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah.

Berkenaan dengan maksud dilakukannya tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut, pada Pasal 4 ayat (1) dikatakan bahwa sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan

---

[18] The legal order, ... is therefore not a system of norms coordinated to each other, standing, so to speak, side by side on the same level, but a hierarchy of different levels of norms. Hans Kelsen, *General Theory of Law and State,* Translated by Anders Wedberg, Russell & Russell, New York., 1973, Hlm. 124.

ini maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi. Demikian juga halnya-Pasal 4 ayat (2) dengan Peraturan atau Keputusan MA, BPK, Menteri, Bank Indonesia, badan, lembaga, atau komisi setingkat yang dibentuk oleh pemerintah, tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut.

Dibuatnya peraturan perundang-undangan dalam suatu sistem tata urutan *(hierarchy of norms),* di satu sisi untuk menentukan adanya peraturan perundangundangan yang berada pada posisi tertinggi *(supreme)* yaitu UUD 1945, sehingga menjadi rujukan bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya, dan di sisi lain untuk menghindari terjadinya materi dan/atau pengaturan yang kontradiktif dalam sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan itu sendiri.

Jadi, adanya bentuk pergeseran kekuasaan, khususnya dalam pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, harus ditentukan dengan melihat ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945 sebagai barometer pengujian *(toetsingsgronden),* baik tekstual maupun kontekstual. Jika dalam implementasinya ditemukan adanya praktek yang berubah atau tidak sesuai lagi dengan ketentuan UUD 1945, berarti indikasinya telah terjadi suatu bentuk pergeseran, baik karena memang ada aturan normatifnya (pergeseran secara yuridis) atau hanya berupa kebijakan politik (pergeseran secara politis) saja.

Pergeseran secara yuridis terjadi karena adanya ketentuan mengenai pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah dalam ketiga Undang- Undang mengenai Pemerintahan Daerah tersebut, tidak sesuai dengan konsep pendistribusian kekuasaan antara DPR dan Presiden menurut UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen. Undang-undang No. 18 Tahun 1965 menentukan bahwa DPRD bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dan anggota DPRD juga diberhentikan oleh Kepala Daerah atas persetujuan DPRD apabila melanggar larangan-larangan

tertentu. Selanjutnya, Undang-undang No. 5 Tahun 1974, memang tidak menentukan bahwa DPRD dapat diberhentikan oleh Kepala Daerah secara limitatif, namun dikarenakan kedudukan Kepala Daerah sebagai Penguasa Tunggal di daerah, salah satu tugasnya membina ideologi negara, politik dalam negeri dan kesatuan bangsa maka pada kenyataanya DPRD lah yang harus mengikuti berbagai kebijakan Kepala Daerah atau lebih tepat dikatakan sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada Kepala Daerah. Sedangkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 menentukan sebaliknya, dimana Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD dan dapat diberhentikan oleh DPRD.

Ketentuan-ketentuan tersebut menunjukkan adanya bentuk wewenang subordinatif antara DPRD dengan Kepala Daerah. Undang-undang No. 18 Tahun 1965 dan Undang-undang No.5 Tahun 1974 memposisikan Kepala Daerah di atas *(superiority)* dari DPRD, sementara Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 memposisikan DPRD superioritas atas Kepala Daerah. Oleh karena UUD 1945 tidak mengenal adanya wewenang subordinatif ini, maka ketentuan undang-undang tersebut sekaligus merupakan indikasi telah terjadinya pergeseran secara yuridis. Dengan kata lain, terjadi suatu perubahan dalam pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah dalam tiga undang-undang tentang Pemerintahan Daerah tersebut dengan ketentuan yang terkandung dalam UUD 1945.

Secara politis, pergeseran terjadi karena adanya berbagai implementasi mengenai pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah yang tidak sesuai dengan konsep pendistribusian kekuasaan menurut UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen, meskipun tidak ada ketentuan perarturan perundang-undangan yang melandasinya. Politik Demokrasi Terpimpin pada masa Orde Lama yang otoriter menciptakan struktur pemerintahan yang sangat sentralistik atau menempatkan daerah di bawah pengendalian pusat secara ketat, sehingga ketentuan mengenai pemegang kekuasaan eksekutif daerah sepenuhnya berada

di tangan Pemerintah Pusat. Karena kuatnya dominasi pihak eksekutif, dalam implementasinya, tidak jarang pihak eksekutif (Kepala Daerah) menangguhkan keputusan-keputusan DPRD, meskipun tidak adanya perundang-undangan yang mengaturnya. (Moh. Mahfud MD., *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia,* Yogyakarta, Gama Press, 1999: 21).

Demikian juga pada periode berlakunya Undang-Undang No.5 Tahun 1974 atau pada masa Orde Baru. Pemerintahan Orde Baru yang secara teori berlindung dibalik hukum, tetapi dalam prakteknya seringkali bertentangan dengan hukum. Kasus pemberhentian anggota DPRD Provinsi Jambi oleh Gubernur Provinsi Jambi di atas, adalah bukti kuatnya dominasi politik Kepala Daerah atas DPRD, meskipun praktek tersebut tidak didasarkan pada peraturan perundang-undangan.

Sedangkan pada periode berlakunya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, yakni masa-masa awal dari Era Reformasi, penentuan pemegang kekuasaan eksekutif daerah berada dalam dominasi politik pihak DPRD. Tidak sedikit terjadinya kasus dalam penentuan pemegang kekuasaan eksekutif daerah yang bertentangan dengan perundang-undangan yang berlaku. Hanya dengan dalih atas dukungan suara terbanyak di DPRD, maka keputusan yang tidak berlandaskan hukum gampang untuk dilakukan. Seperti halnya dalam pengangkatan Wakil Bupati Kabupaten Muara Jambi, menggantikan Bupati yang meninggal dunia pada tahun 2002. Dalam kasus tersebut, pihak DPRD melakukan voting suara melalui rapat paripurna untuk menentukan setuju atau tidak setuju, Wakil Bupati yang bersangkutan menggantikan Bupati yang telah meninggal dunia sampai habis masa jabatannya. Sekali lagi dikatakan, bahwa praktek tersebut tidak didasarkan pada perundang-undangan yang ada.

Dengan demikian, yang dijadikan indikasi di sini adalah implementasinya, yakni implementasi mengenai pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah dalam Pemerintahan

Daerah. Implementasi tersebut, baik bersifat yuridis maupun politis, kemudian disesuaikan dengan konsep pendistribusian kekuasaan menurut UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen, sehingga akhirnya diketahui bagaimana bentuk pergeseran yang terjadi, khususnya dalam periode berlakunya tiga peraturan Pemerintahan Daerah atau dalam ketiga periode politik pemerintahan tersebut.

1.7 Teknik Pengumpulan dan Kerangka Analisis

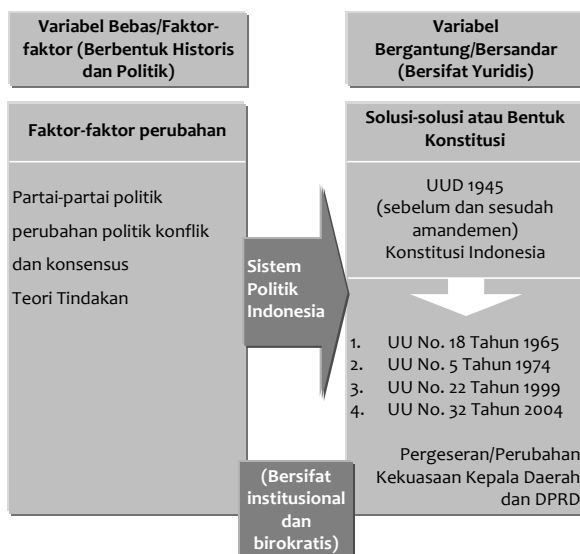
Sebagai penguat riset, teknik pengumpulan data yang dilakukan adalah *library research* dan survei terhadap para ahli dan praktisi, yakni suatu teknik dengan mengumpulkan peraturan perundang-undangan serta tulisan lainnya melalui sumber pustaka maupun lewat media informasi *(press)* yang berkenaan dengan kajian ini dan melakukan wawancara terhadap para ahli dan praktisi.

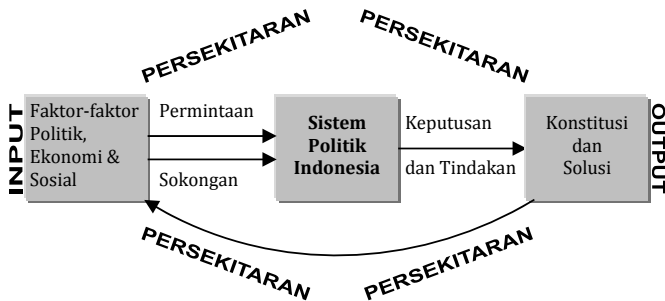
Tabel 1.1. Jumlah Responden

No	Pekerjaan (posisi)	Pendapatan (Bulan)	Posting	Umur (Thn)	Jenis Kelamin		Jumlah Responden
					Laki-Laki	Perempuan	
1	Bupati	35 – 70 Jt	Daerah	38-55	3	-	3
2	Walikota	-	-	-	-	-	-
3	Pegawai Publik	10 - 21 Jt	Daerah	30-50	70	30	100
4	Dosen Hukum	4 - 10 Jt	UIR	27-50	30	10	40
5	Guru	2 – 6 Jt	Daerah	25-47	25	6	31
6	Siswarajeh	-	UIR	20-30	75	15	90
7	Pak Lurah	3 – 5.5 Jt	Daerah	35-48	5	4	9
8	LSM	2 Jt	Daerah	25-40	7	3	10
9	Advokat	7 – 10 Jt	Daerah	30-45	7	4	11
10	Dan lain-lain	-	Daerah	25-30	5	1	6
Total Responden							**300 Orang**

Sumber : *Data olahan hasil kajian.*

Dalam menganalisis bahan-bahan primer, berupa gambaran tentang pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah menurut keempat undang- undang Pemerintahan Daerah tersebut, digunakan metode analisis deskriptif *(descriptive analisys method).* Selanjutnya dalam menganalisis bahan-bahan primer berupa penarikan terhadap asas-asas hukum melalui peraturan perundang-undangan maka digunakan metode analisis kandungan *(content analysis method).* Manakala untuk menganalisis bahan-bahan sekunder dan tertier, maka digunakan metode analisis deduktif *(deductive analisys method).* Setelah kita utarakan beberapa konsep di atas yaitu berkaitan dengan konsep konstitusi, partai politik, perubahan politik dan konflik politik. Kita banyak beranggapan bahwa konsep-konsep tersebut merupakan variabel-variabel bebas, yang bisa memberi dampak kepada dinamisasi konstitusi Indonesia itu sendiri. Seperti dikatakan oleh Edmund Burke, Robert Michels, Mouvile Duverge dan lain-lain mengenai partai politik; Carl H. Lande, Edward Courad Smith & Arnold Johan Zucher mengenai organisasi; Rustous, Huntington, Juwono, K. Ramanatan mengenai perubahan politik; Deutsch, Lewis A.C mengenai konflik politik; dan Ralf Dahrendorf dan Ritzer mengenai konflik dan konsensus.

Gambar 1.2 : Teori Sistem (*system theory*)

Kerangka konseptual di atas juga bisa diaplikasikan ke dalam teori sistem (*system theory*) yang dibawa oleh David Easton, yang mengutarakan konsep *input* dan *through put* dan *out put*. Seperti yang digambarkan dibawah ini:

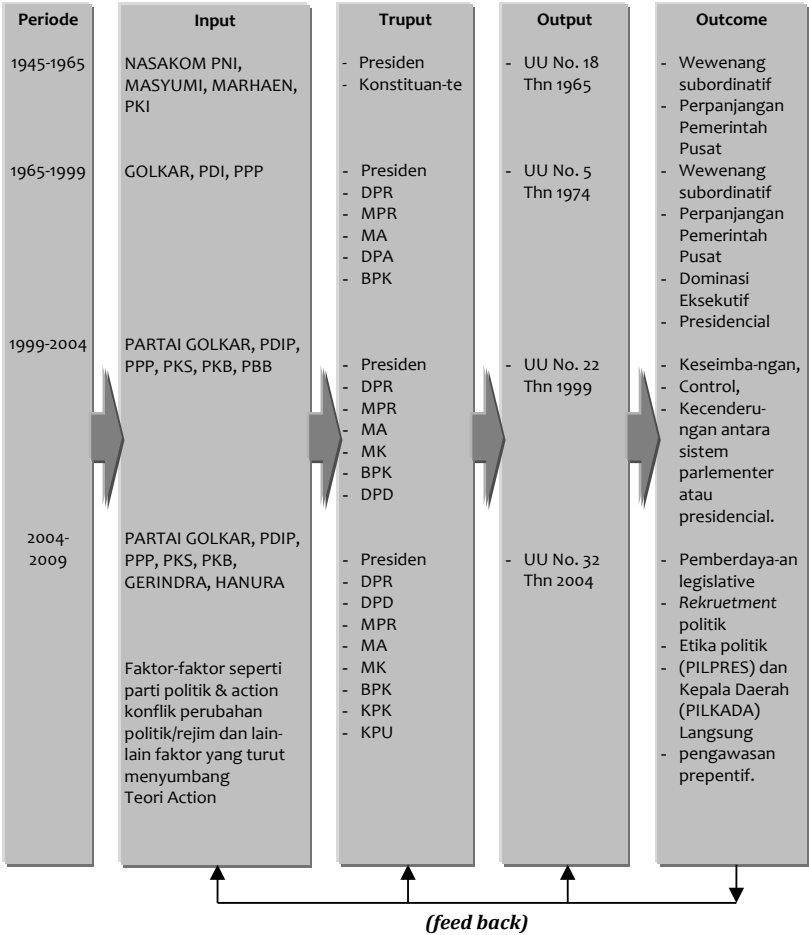
Gambar 1.3 : Konsep *Input* dan *Through put* dan *Out put*

Sumber : *Diolah dari David Easton, An Approach to the Analisys & Political System, dalam "Word Politics", (1957:383-400). Lihat juga Thomas R. Dye Understanding Publik Policy, Prentice Hall, Inc, Englewood Cliffs, (1978 : 36-39)*

Berdasarkan gambaran di atas, gerak kuasa-kuasa (*forces*) terwujud di dalam tindakan yang memberikan dampak terhadap perubahan atau politik yang kemudian dinamakan "*Input*". Dalam hal ini, politik adalah proses yang berfungsi secara otoritatif yang muncul sebagai nilai pada masyarakat itu. Sedangkan "*output*" bagi sistem politik bisa terwujud dalam kebijakan publik (*public policy*). Semua unsur yang ada dalam teori sistem adalah saling berhubungan satu sama lain, yang akan merangsang pergerakan di luar sistem tersebut. Input-input diterima ke dalam sistem politik dalam bentuk tuntutan-tuntutan (*demand*) dan dukungan (*support*).

Dukungan diperoleh apabila individu-individu atau organisasi menerima keberhasilan dalam Pemilu. Dalam konteks tersebut, dengan banyaknya berbagai tuntutan, kemungkinan terjadinya berbagai konflik sangatlah besar. Untuk mengubah tuntutan ini ke dalam bentuk kebijakan publik, harus ada solusi bagi pihak-pihak

yang berkonflik. Sistem tersebut dapat memelihara dirinya dengan tiga cara :

1. Mewujudkan hasil yang memuaskan
2. Dengan bergantung kepada ikatan atau peraturan yang terdapat pada sistem itu sendiri.
3. Menggunakan ancaman atau paksaan.

Gambar 1.4 : Konsep *Input, Truput, Output* dan *Outcome*

***Sumber :** Diadaptasi dari Ahmad Atory Hussain, Reformasi Pentadbiran Malaysia, DBP, K.Lumpur, 1999, hlm 9.*

Berdasarkan gambar III, konsep *input* dan *output* telah diperluas dengan lebih detail. Konsep itu telah ditambah tiga konsep lagi, yaitu *throughput*, *output* dan *outcome*. *Throughput* merupakan wujud dari sistem politik itu (seperti yang digambarkan di dalam gambar III) yang terdiri dari pada institusi-institusi pemerintah, birokrat, NGO, dan lain-lain. *Output* (hasil) terdiri dari kebijakan yang dihasilkan dari proses *throughput* seperti UUD 1945 (sebelum dan sesudah amandemen, UU No. 18 Tahun 1965, UU No 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 (tentang kekuasaan Kepala Daerah dan DPRD). Sedangkan *outcome* terdiri dari jenis-jenis solusi, seperti otonomi, perundangan yang adil, akta-akta, peraturan, dan lain-lain.[]

YAYASAN SYECH WALID THAIB SALEH INDRAGIRI
اهل السنة والجماعة
TEMBILAHAN - INHIL - RIAU

BAB II

KONSEP DAN RUANG LINGKUP KONSTITUSI

2.1 Pengertian Konstitusi

Keanekaragaman dalam memahami pengertian konstitusi dapat dilihat dari pandangan para ahli dalam berbagai literatur. Misalnya, C. F. Strong lewat karyanya yang berjudul *Modern Political Constitutions, An Introduction to The Comparative Studi of Their History and Existing Form* (Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966: 11). Ia berpendapat: "... *a constitution may be said to be a collection of principles according to which the powers of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted.*"

Ada tiga unsur yang dapat ditemukan dalam definisi Strong tersebut, yakni prinsip-prinsip mengenai kekuasaan pemerintahan, prinsip-prinsip mengenai hak-hak warga negara dan prinsip-prinsip mengenai hubungan antara warga negara dengan pemerintah. Prinsip-prinsip mengenai kekuasaan pemerintah *(the principles according to the powers of the government)* akan menjelaskan kepada siapa kekuasaan penyelenggaraan negara diserahkan, apakah kekuasaan tersebut terpusat pada satu tangan atau dibagikan kepada beberapa lembaga kekuasaan dan sebagainya. Prinsip-prinsip mengenai hak-hak warga negara *(the principles*

according to the rights of the governed), pada dasarnya semua hak yang dimiliki individu *(individual rights)* yang menjadi bagian integral dari fungsi kemanusiaan setiap orang. Kemudian prinsip-prinsip mengenai hubungan antara warga negara dengan pemerintah *(the principles according to the relations between the governed and the government),* Prinsip yang ketiga ini juga penting, karena lewat prinsip-prinsip itu nantinya akan diketahui di mana letak antara hak dan kewajiban masing-masing.

Wheare, dalam bukunya *Modern Constitutions* (Oxford University Press, London, 1975:1), mengatakan: "... *it use to describe the whole system of government of a country, the collection of rules which establish and regulate or govern the government*". Konstitusi dalam pandangan Wheare tersebut, selain dapat dipahami sebagai istilah untuk menggambarkan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara, juga bisa dianggap sebagai kumpulan aturan yang membentuk dan mengatur atau menentukan pemerintahan negara yang bersangkutan. Dengan demikian, terdapat dua dimensi pemahaman yang diberikan, *Pertama.* konstitusi merupakan gambaran keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara *(the whole system of government of a country),* dan *kedua,* konstitusi merupakan kumpulan aturan yang membentuk dan mengatur pemerintahan suatu negara *(the collection of rules which establish and regulate or govern the government).* Dalam dimensi pertama, konstitusi akan menggambarkan apakah bentuk negara yang digunakan, sistem pemerintahan apa yang dipakai dan sebagainya. Sedangkan pada dimensi kedua, konstitusi merupakan seperangkat aturan tentang bagaimana pelaksanaan keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara. Seperangkat aturan yang mengatur bagaimana pembagian kekuasaan antara lembaga-lembaga negara, bagaimana pengaturan mengenai tugas dan fungsi lembaga-lembaga tersebut, bagaimana pengaturan hak dan kewajiban antara negara dengan rakyat, dan sebagainya. Kedua dimensi tersebut bukanlah terpisah satu sama lain, namun merupakan suatu kesatuan pengertian yang utuh sebagai pengertian konstitusi.

Pemahaman pada dimensi kedua di atas, sepintas lalu merupakan pemahaman yang sempit, karena konstitusi harus mengatur keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara. Konsekuensinya tidak hanya menjadikan muatan suatu konstitusi menjadi besar, namun juga akan mempersempit ruang gerak dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan negara yang bersangkutan. Dengan pemahaman tersebut, di satu sisi berarti negara yang bersangkutan tidak dapat menerima terjadinya suatu situasi dan kondisi yang berhubungan dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang tidak ada ketentuannya dalam konstitusi. Sementara itu, di sisi lain, suatu hal yang tidak mudah bahkan sudah menjadi hukum alam untuk menyusun muatan konstitusi yang dapat mengakomodasi semua kebutuhan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara sesuai dengan perkembangan situasi dan kondisi untuk waktu yang cukup lama. Lalu, apakah dengan demikian harus selalu dilakukan perubahan terhadap konstitusi?

Menyadari akan munculnya pemahaman sepintas yang sempit tersebut, Wheare kemudian menegaskan bahwa konstitusi yang dipahami sebagai seperangkat aturan, yaitu aturan-aturan yang bersifat legal dan yang bersifat non-legal atau ekstra-legal. Bersifat legal, merupakan aturan-aturan yang diakui dan dilaksanakan oleh pengadilan. Sedangkan bersifat non-legal atau ekstra-legal dapat berupa kebiasaan, kesepakatan tertentu, atau konvensi. Meskipun aturan yang bersifat non-legal atau ekstra-legal tidak diakui di pengadilan, namun ia memiliki peranan yang cukup efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dengan demikian kekuatiran akan adanya ketidak mampuan untuk membuat aturan-aturan mengenai keseluruhan sistem pemerintahan negara dalam bentuk hukum tertulis *(partly-legal),* dapat dihindari dengan menggunakan sarana aturan-aturan hukum yang tidak tertulis *(partly non-legal or extra-legal).* Pemahaman tersebut juga menunjukkan pada kesimpulan Wheare, bahwa konstitusi selain dipahami sebagai gambaran keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara, juga merupakan sebagai seperangkat

aturan yang membentuk dan mengatur atau menentukan pelaksanaan sistem pemerintahan negara tersebut, baik aturan yang bersifat legal maupun non-legal. Sebagai seperangkat aturan, pada dasarnya konstitusi merupakan peraturan perundang-undangan, kebiasaan-kebiasaan, kesepakatan-kesepakatan, atau konvensi lainnya.

Meskipun pemahaman yang diberikan Wheare sedikit lebih sempit dari Strong, konstitusi dalam pandangan Strong bukan hanya merupakan ketentuan- ketentuan mengenai kekuasaan pemerintahan, namun juga hak-hak warga negara dan hubungan antara warga negara dengan pemerintah, sedangkan Wheare menyebutkan hal tersebut secara umum, yaitu sebagai gambaran keseluruhan sistem pemerintahan suatu negara, namun di antara keduanya terdapat sisi persamaan pemahaman. Sisi persamaan pandangan antara keduanya dalam hal menetapkan konstitusi sebagai seperangkat aturan. Strong, meskipun tidak menyebutkannya secara rinci seperti Wheare, konstitusi sebagai seperangkat aturan *(the collection of rules)*, namun dengan mengutip pendapat James Bryce yang mengatakan bahwa konstitusi sebagai suatu susunan kehidupan kenegaraan (politik) yang diorganisasikan melalui dan oleh hukum,[1] jelaslah bahwa Strong menganggap konstitusi sebagai seperangkat aturan, walaupun dalam defenisinya sendiri dikatakan sebagai sekumpulan prinsip *(a collection of principles).*

Sementara itu, S. E. Finer, Vernon Bogdanor dan Bernard Rudden, melalui karyanya yang berjudul *Comparing Constitutions,* berpendapat : *"Constitutions are codes of norms which aspire to regulate the allocation of powers, functions, and duties among the various agencies and officers of government, and to define the relationships between these and the public."*[2] Jadi menurutnya, konstitusi itu tidak lain

---

[1] James Bryce defined a constitution as "a frame of political society, organized through and by law, that is to say one in which law has established permanent institutions with recognised functions and definite rights." C. F. Strong, *Op. Cit.,* Hlm. 11.

[2] S. E. Finer, Vernon Bogdanor and Bernard Rudden, *Comparing Constitutions, Clarendon Press,* Okford, 1995, Hlm. 1.

hanyalah kumpulan-kumpulan norma aturan yang mengatur tentang alokasi kekuasaan-kekuasaan, tentang fungsi dan kewajiban antara berbagai badan dan pejabat pemerintahan, dan untuk menegaskan hubungan antara berbagai badan dan pejabat pemerintahan tersebut dengan rakyat. Definisi S. E. Finer, Vernon Boganor dan Bernard Rudden ini, sebenarnya tidak jauh berbeda dengan pendapat-pendapat sebelumnya, yakni adanya pembagian kekuasaan negara dengan rakyat. Hanya saja mereka lebih menekankan maksud pembatasan kekuasaan dengan mengedepankan arti fungsi dan kewajiban yang diletakkan pada berbagai badan kekuasaan negara tersebut.

2.2 Konstitusi Dilihat Dari Sudut Politis dan Yuridis

Berikutnya, jauh sesudah Strong dan Wheare (dalam Sri Soemantri M, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi,* Alumni, Bandung, 1979: 1), dapat pula dilihat bagaimana pengertian konstitusi sama dengan undang-undang dasar. Jika konstitusi disamakan dengan undang-undang dasar, berarti intinya konstitusi disamakan dengan Undang-Undang Dasar, hukum dasar yang dibuat dalam sebuah dokumen formal.

Mengenai apakah sama atau tidak dengan Undang-Undang Dasar (*gronwet*), memang merupakan bagian dari diskusi lama yang belum usai. Oleh karena kedua bentuk paham tersebut telah mendapat dukungan yang besar dari penganutnya masing-masing. Misalnya, dalam pandangan L. J. van Apeldoom (dalam Dahlan Thaib, Jazid Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi,* Rajawali Press, Jakarta, 2003: 9-10), konstitusi berbeda dengan Undang-Undang Dasar, karena Undang-Undang Dasar hanya dalam bentuk yang tertulis saja, sedangkan konstitusi dapat dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis. Selain L. J. van Apeldoom, juga ditemukan pendukung lain yang ikut membedakan antara konstitusi dengan Undang-Undang Dasar, diantaranya Herman Heller dan F. Las Sale. Tidak kalah dengan penganut paham yang membedakan antara konstitusi dengan Undang-Undang Dasar, pendukung

paham yang menyamakan arti keduanya juga tidak sedikit. Para pendukung paham yang menyamakan tersebut, antara lain seperti R. Crince le Roy dan Vander Pot. Bahkan penyamaan tersebut telah dimulai sejak masa Oliver Cromwell (1649-1660).[3]

Perbedaan pemahaman tersebut pada intinya berawal dari pemikiran bahwa kontitusi dapat diklasifikasikan dalam bentuk tertulis dan bentuk tidak tertulis. Konstitusi dalam bentuk tertulis, berupa peraturan perundang-undangan (atau dapat juga dikatakan sebagai Undang-Undang Dasar), sedangkan dalam bentuk yang tidak tertulis dapat berupa kebiasaan-kebiasaan, kesepakatan-kesepakatan, adat atau konvensi lainnya. Dengan pembagian tersebut, maka lahirlah apa yang dikenal sebagai konstitusi tertulis *(written constitution)* dan konstitusi tidak tertulis *(unwritten constitution).* Tetapi klasifikasi ini tidaklah sepenuhnya dapat didukung, karena adanya argumen yang menolaknya, secara teoritis maupun empiris. Adapun penjelasan lebih lanjut mengenai klasifikasi tersebut dapat dilihat dalam bagian berikutnya dari tulisan ini (lihat bagian pelbagai *Klasifikasi Konstitusi).* Namun yang terpenting di sini adalah melihat bagaimana pengertian konstitusi menurut Sri Soemantri, sebagai salah seorang sarjana yang memiliki basis Ilmu Hukum Tata Negara, atau dengan kata lain suatu pandangan yang diambil melalui pendekatan ilmu hukum.

Secara umum, ditemukan adanya dua unsur utama dalam pengertian-pengertian konstitusi di atas. *Pertama,* bahwa konstitusi merupakan ketentuan-ketentuan mengenai struktur atau gambaran organisasi pemerintahan suatu negara. Dengan unsur pertama ini akan dipahami apa yang menjadi bentuk negara, sistem pemerintahan, siapa pemegang kekuasaan, jaminan terhadap hak-hak warga negara, bagaimana hubungan antara warga negara dengan pemerintah, dan sebagainya *Kedua,* bahwa konstitusi juga merupakan kumpulan aturan dasar yang berhubungan dengan

---

[3] Oliver Cromwell (Lord Protektor Republik Inggris 1649-1660) yang menyamakan Un dang Undang Dasar itu sebagai *Instrument of Government,* yaitu bahwa Undang Undang Dasar dibuat sebagai pegangan untuk memerintah ... Dahlan Thaib, Jazid Hamidi dan Ni'matul" Huda, *Op. Cit,* Hlm. 9.

ketentuan-ketentuan mengenai struktur atau gambaran organisasi pemerintahan suatu negara. Dalam unsur kedua, paling tidak, dijelaskan bagaimana mekanisme kekuasaan diperoleh, bagaimana fungsi dan wewenang atau kekuasaan tersebut dijalankan, bagaimana pembatasan kekuasaan, dan bagaimana prinsip hubungan antara warga negara dengan pemerintah, khususnya berkenaan dengan hak dan kewajiban masing-masing.

Pembicaraan tentang struktur atau gambaran organisasi pemerintahan suatu negara sebenarnya merupakan pembicaraan yang berhubungan dengan bidang politik. Oleh karena pembicaraan mengenai pemegang kekuasaan, pembagian kekuasaan, mekanisme memperoleh kekuasaan dan apalagi menganggap negara sebagai organisasi kekuasaan, lebih besar sisi politisnya ketimbang sisi hukum atau yuridisnya. Dikatakan lebih besar sisi politisnya, karena memang tujuan utama politik adalah untuk mendapatkan kekuasaan. Dalam hal mendapatkan dan menjalankan kekuasaan tersebut, maka dukungan utamanya adalah dukungan politis, meskipun kenyataannya bertentangan dengan pandangan yuridis. Sedangkan pembicaraan mengenai bagaimana aturan-aturan dasarnya, jelas sudah merupakan pembicaraan bidang yuridis.

Kenyataan tersebut tidak dapat disangkal lagi, karena memang menurut F. Lassalle sebagaimana dikutip Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh (*Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1991:75), konstitusi dipakai dalam dua pengertian, yaitu pengertian sosiologis atau politis dan pengertian yuridis. Dalam pengertian sosiologis atau politis *(sociologische atau politische begrip)*, konstitusi merupakan sintesis faktor-faktor kekuatan yang ada *(dereclemachtsfac toren)* dalam masyarakat. Pada pengertian ini, konstitusi akan menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan tersebut, seperti raja, parlemen, kabinet, *pressure groups*, partai politik dan sebagainya. Sedangkan dalam pengertian yuridis *(yuridische begrip)*, konstitusi merupakan suatu naskah yang berisikan bangunan-bangunan negara serta sendi-sendi pemerintahannya.

Apabila hanya pembicaraan tentang struktur atau gambaran organisasi dan hubungan kekuasaan pemerintahan negara saja yang lebih ditonjolkan, sementara pembicaraan mengenai aturan-aturan dasar yang berhubungan dengan struktur atau gambaran organisasi pemerintahan tersebut tidak dibicarakan secara *linear* dan limitatif, sudah barang tentu konstitusi yang bersangkutan akan lebih bemuatan politis. Konsekuensinya, apabila konstitusi lebih bermuatan politis maka hukum akan kurang mendapatkan tempat dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara, walaupun negara yang bersangkutan telah menamakan dirinya sebagai suatu negara hukum. Oleh karena itu, penting sekali menempatkan pengertian konstitusi secara lebih yuridis sebagai awal untuk menentukan bentuk dan muatan konstitusi tersebut pada langkah selanjutnya.

Pengertian konstitusi yang lebih yuridis dapat diciptakan dengan cara memfokuskan pemahamannya sebagai sekumpulan aturan hukum dasar, yang kemudian baru diikuti dengan pembicaraan tentang struktur atau gambaran organisasi pemerintahan negara. Dengan kata lain, konstitusi merupakan sekumpulan aturan hukum tertinggi *(supreme)*, yang mengatur ketentuan-ketentuan umum mengenai keberadaan negara, mengenai pokok-pokok kekuasaan pemerintahan negara, dan mengenai kewarganegaraan beserta hak-haknya. Penempatan ketiga unsur tersebut sekaligus mencerminkan jika unsur-unsur konstitutif suatu negara telah terakomodasi dalam konstitusi bersangkutan. Unsur wilayah yang merdeka dapat dimasukkan dalam ketentuan-ketentuan umum mengenai keberadaan negara, unsur pemerintahan negara termuat dalam ketentuan mengenai pokok-pokok kekuasaan pemerintahan negara, dan unsur rakyat termuat dalam ketentuan mengenai kewarganegaraan. Konstitusi dikatakan juga sebagai aturan hukum yang tertinggi karena konstitusi bersifat hukum dasar yang dijadikan sebagai batu uji *(barometer)* dan rujukan bagi aturan-aturan hukum lainnya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Jelas bahwa perencanaan politik penting dalam mewujudkan undang-undang/

konstitusi: adalah dikatakan tanpa politik, UUD tak bisa terjadi. Dalam hai ini, UUD Indonesia tidak ada konstitusi, hanya UUD 1945 tetapi ia menempati makna atau defenisi konstitusi itu sendiri.

2.3 Kandungan (Muatan) Konstitusi

Terkait dengan apa yang menjadi muatan suatu konstitusi, akan ditemukan banyak perbedaan antara satu negara dengan yang lain, terkadang juga dipandang dari banyak atau sedikitnya halaman konstitusi tersebut. Misalnya, di Norwegia yang memiliki konstitusi sebanyak 25 halaman. Konstitusi India tahun 1950 dengan 250 halaman, sedangkan Indonesia memiliki konstitusi (UUD 1945) dengan jumlah tidak lebih dari 10 halaman, sehingga konstitusi Indonesia itu dikatakan sebagai konstitusi tersingkat di dunia. Perbedaan itu sebenarnya merupakan realisasi dari anggapan atas keberadaan konstitusi itu sendiri, apakah sebagai dokumen hukum, manifesto sebuah keyakinan atau pengakuan, ataukah sebagai sebuah piagam.

Mengukur luas atau tidaknya muatan suatu konstitusi, sebenarnya bukanlah dipandang dari sisi panjang atau pendeknya halaman dan banyak atau sedikitnya pasal yang dimiliki, namun seberapa rincinya muatan-muatan (materi) pokok yang diatur dan dijelaskan dalam konstitusi tersebut. Meskipun suatu konstitusi memiliki banyak pasal tetapi tidak memuat materi pokok secara jelas dan yang seharusnya diatur, maka konstitusi tersebut belum dapat dikatakan konstitusi yang konstitusional. Tentunya beralasan jika Wheare (1975:32) berpendapat banyak konstitusi yang memuat materi-materi yang pada dasarnya tidak memiliki watak konstitusional, atau jika konstitusional, maka konstitusi tersebut bukanlah merupakan hukum atau ungkapan dalam peraturan hukum. Misalnya Konstitusi Swiss 1893, dalam Pasal 25 bisa dikatakan bahwa seorang tukang daging dilarang menyembelih hewan, kecuali dipingsankan lebih dahulu.

Dengan pertimbangan tersebut, para ahli dan juga pada praktiknya di beberapa negara, berusaha untuk memfokuskan

muatan-muatan konstitusi. Sebagian ada yang memfokuskan pada muatan-muatan yang berkenaan dengan pernyataan tentang hak-hak warga negaranya, seperti yang terjadi pada Kontitusi Uni Soviet 1936.[4] Bentuk seperti ini menunjukkan bahwa muatan utama dalam suatu konstitusi adalah ketentuan-ketentuan tentang hak-hak bagi warga negara. Sebagian lagi memfokuskan muatan konstitusi pada pembentukan sistem politik serta hukum negara, dokumen nasional, sertifikat kelahiran serta sebagai tanda kedewasaan dan kemerdekaan, sebagaimana halnya pendapat Hene van Maarseveen dan Ger van der Tang (*Written Constitutions, A Computerized Comparative Study,* Oceana Publications, INC. Dobbs Ferry, New York, 1978: 39-40). Terdapat juga sebagian lain, yang memfokuskan muatan konstitusi pada hal-hal yang berkenaan dengan hasil perjuangan politik bangsa di masa lampau, tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa, pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik untuk waktu sekarang maupun akan datang, dan suatu keinginan atau kehendak untuk menentukan kemana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin, seperti disampaikan A.A.H.Struycken (dalam Sri Soemantri M, 1979:2). Kelihatannya, Struycken lebih mengaitkan keberadaan muatan konstitusi dengan proses historis yang melatarbelakanginya, sehingga tidak akan dapat memahami muatan konstitusi suatu negara tanpa mengetahui latar belakang historisnya. A. V. Dicey (1952:417) mencoba memperkuat pendapat ini dengan mencontohkan di Inggris, di mana, menurutnya, seorang *lawyer* pun tidak akan dapat memahami sisi legal konstitusi Inggris tanpa mengetahui sifat-sifat kodratinya dengan dukungan sejarawan atau negarawan. Dengan demikian, terhadap konstitusi yang bermuatan seperti ini, penting untuk terlebih dahulu memahami latar belakang historisnya sebelum memahami apa yang menjadi muatannya.

---

[4] Dalam Artikel 125 dikatakan: *In accordance with the interest of the working people, and in order to strengthen the socialist system, the citizens of the U.S.S.R. are guaranteed by law: (a) Freedom of speech; (b) Freedom of Press; (c) Freedom of assembly and meeting; (d) Freedom of streets processions and demonstrations. Ibid.* Hlm. 39.

Di samping itu, terdapat juga pendapat lain yang memandang bahwa konstitusi memiliki muatan yang lebih rinci daripada pendapat yang ada di atas. Di antaranya, pendapat Wheare mengatakan:

> *On the other hand many modern Constitutions contain declarations of the rights of the subject, or of political objectives, or the source and ends of government wich, while more or less relevant to the study of constitutional questions, are not reduced and are often incapable of being reduced to the rules of law.*
>
> (K. C. Wheare, *Modern Contitutions*,1975:33)

Jadi, ada tiga muatan utama bagi mayoritas konstitusi modern, yaitu mengenai pernyataan tentang hak-hak warga negara, tentang objek-objek politik, atau sumber dan tujuan pemerintahan. Muatan konstitusi menurut Wheare tersebut juga tidak jauh berbeda dengan pandangan J. G. Steenbeek. Sebagaimana yang dikutip Sri Soemantri M. (1979:51), Steenbeek mengatakan bahwa suatu konstitusi berisi tiga muatan pokok, yaitu jaminan terhadap HAM dan hak warga negaranya, susunan dasar ketatanegaraan negara yang bersangkutan, dan susunan dasar pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan. Akan tetapi, menurut Lord Scarman, selain dari tiga muatan seperti pendapat Wheare dan Steenbeek di atas, terdapat juga muatan lain berupa perlindungan terhadap pemerintahan regional dan lokal melalui penggunaan prinsip-prinsip subsideritas. Sebagaimana dikutip oleh Peter Cumper, *Cases and Materials Constitutional and Administrative law*, Second Edition, Blackstone Press Limited, London, 1999: 5, Lord Scarman berpandangan bahwa terdapat empat muatan konstitusi yang penting bagi perlindungan rakyat, yaitu:

(1) *The protection of the human rights and fundamental freedoms of everyone within the jurisdiction;*

(2) *The setting of legal limits upon the legislative and executive power of the Crown and Parliament;*

(3) *The protection of regional and local government by the adoption of the principle of subsidiarity;*

(4) *The establishment of an independent judiciary having the duty and power of protection the constitution.*

Jelasnya, pendapat-pendapat di atas menunjukkan bahwa pada garis besarnya terdapat tiga muatan utama yang harus ada di dalam suatu konstitusi, yaitu ketentuan-ketentuan umum mengenai keberadaan negara, mengenai pokok- pokok kekuasaan pemerintahan negara, dan mengenai kewarganegaraan beserta hak-haknya. Adapun muatan-muatan lainnya, hanyalah merupakan penjabaran dari ketiga muatan tersebut. Misalnya muatan berupa hal-hal yang berkenaan dengan hasil perjuangan politik bangsa di masa lampau. Menurut Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, pada dasarnya penjabaran dari ketentuan-ketentuan umum adalah mengenai keberadaan negara. Begitu juga menurut Lord Scarnan tentang adanya muatan perlindungan terhadap pemerintahan regional dan lokal, intinya merupakan bagian dari muatan mengenai pokok-pokok kekuataan pemerintahan negara.

Muatan berupa ketentuan-ketentuan umum mengenai keberadaan negara, biasanya dapat berbentuk gambaran-gambaran historis mengenai perjuangan politik bangsa, ketentuan-ketentuan mengenai bentuk negara, kedaulatan negara, termasuk juga mengenai wilayah negara. Adapun muatan mengenai pokok-pokok kekuasaan pemerintahan negara, intinya berbicara mengenai sistem pembagian dan pembatasan kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara. Pada bagian ini akan diketahui siapa saja yang menjadi lembaga-lembaga pemegang kekuasaan negara, bagaimana bentuk pembagian kekuasaan negara, bagaimana mekanisme kerja antara lembaga-lembaga negara, dan bagaimana pula bentuk pembatasan kekuasaan di antara lembaga-lembaga tersebut. Ada banyak bentuk lembaga kekuasaan negara, namun terkadang tidak diikuti oleh pembagian dan pembatasan kekuasaan di antara mereka secara tegas, khususnya bagi kekuasaan pemerintah. Untuk itu, maka kemudian muncullah suatu gagasan untuk membagi kekuasaan yang sekaligus berarti membatasi kekuasaan pemerintah secara rinci dan tegas. Gagasan tersebut dikemukakan oleh Carl J.

Friederich dengan sebutan gagasan konstitusionalisme.[5] Sedangkan muatan mengenai kewarganegaraan beserta hak-haknya juga menjadi muatan yang tidak dapat tidak harus ditegaskan di dalam suatu konstitusi. Khususnya mengenai hak-hak warga negara, jelas harus mendapat perhatian yang serius. Bahkan menurut A. V. Dicey, konstitusi bukanlah merupakan sumber bagi hak-hak tersebut, tetapi konstitusi hanya menegaskan bahwa hak-hak tersebut harus dilindungi dalam praktiknya.[6] Cukup beralasan, karena pada dasarnya hak-hak seseorang telah ada seiring dengan kehadirannya di bumi ini *(human rights)* dan untuk itu perlu dijamin, meskipun kenyataannya hampir semua konstitusi lebih banyak bertindak sebagai sumber bagi hak-hak tersebut, seperti halnya Kontitusi Uni Soviet 1936.

Ketiga bentuk muatan tersebut penting untuk dibicarakan secara jelas dalam suatu konstitusi. Tidak menajdi masalah jika suatu konstitusi hanya dibuat dalam bentuk yang ringkas atau sedikit, bahkan menurut Wheare, semakin ringkas yang diatur, maka akan menjadikan konstitusi itu semakin baik. Asalkan yang ringkas itu betul-betul menjadi peraturan hukum yang dipatuhi dan dapat dilaksanakan. Oleh karena sifat ringkas *(as short as possible)* merupakan satu karakter yang esensial dari bentuk sebuah konstitusi yang ideal.[7] Jadi, ketentuan-ketentuan yang jelas bukan berarti termuat dalam pasal yang banyak serta halaman yaag panjang, tetapi dapat mudah untuk dipahami tanpa memerlukan berbagai interpretasi. Memang benar, keberadaan konstitusi tidak terlepas dari adanya kemungkinan untuk dapat diinterpretasikan, tetapi

---

[5] Menurut Carl J. Friederich dalam buku *Constitusional Government and Democracy,* konstitusionalisme merupakan: *a set of activities organized by and operated on behalf of the people, but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing.* Lihat dalam Miriam Budiardio. *Dasar-Dasar Ilmu politik, Op. Cit.,* Hlm. 96-97.

[6] A.V.Dicey. *Op. Cit.* Hlm. 203.

[7] *To the question: 'What should a Constitution contain?' The short answer. then is. 'The veri minimum, and that minimum to be rules of law.' One essential charecteristic of the ideally best form of Constitution is that it should be as short as possible. K. C. Wheare, Op.Cit.,* Hlm. 33-34.

keperluan interpretasi itu hendaknya tidak sampai menjadikan suatu muatan konstitusi kepada bentuk-bentuk pemahaman yang multi-interpretatif. Hal senada juga dikatakan oleh N. Jayapalan. Menurutnya, ada beberapa hal yang membuat konstitusi menjadi baik, yaitu: (1) konstitusi ditulis secara jelas dengan pemakaian kata yang baik serta menghindari kata-kata yang ambiguitas, samar-samar, dan tidak tepat, (2) konstitusi harus menjadi lebih komperhensif, sehingga rakyat mudah memahami hal-hal yang berkenaan dengan hak dan kewajibannyaa, (3) konstitusi meliputi pokok-pokok mengenai pelaksanaan hukum saja, (4) konstitusi harus menjadi stabil supaya dapat bertahan lama, dan fleksibel agar dapat mengakomodasi perubahan-perubahan, dan (5) konstitusi harus merefleksikan kemampuan rakyatnya untuk memahaminya.[8] Batasan-batasan yang dikemukakan oleh Jayapalan ini, semakin memberi pemahaman bahwa konstitusi tidak perlu panjang, melainkan hanya memuat hal-hal yang pokok saja yang dituangkan secara rinci *(limitative)* dan jelas *(linear).*

2.4 Berbagai Klasifikasi Konstitusi

Jauh sebelumnya, Aristoteles telah mengklasifikasikan bentuk-bentuk konstitusi. Menurut Aristoteles, seperti dikutip oleh C. F. Strong, konstitusi diklasifikasikan menjadi dua kelas besar, yaitu konstitusi yang bagus dan yang jelek. Masing-masing dari dua kelas besar tersebut dibagi menjadi tiga jenis pemerintah, yaitu pemerintah satu orang, beberapa orang dan banyak orang. Adapun dalam klasifikasi konstitusi yang baik, di mana dalam bentuk pemerintah oleh satu orang disebut dengan Monarki, dalam bentuk pemerintahan oleh beberapa orang disebut dengan Aristokrasi dan dalam bentuk pemerintahan oleh banyak orang disebut dengan Polity. Sedangkan dalam klasifikasi konstitusi yang jelek, apabila dalam bentuk pemerintah oleh satu orang disebut dengan Tyranni atau Despotisme, dalam bentuk pemerintahan oleh beberapa

---

[8] Jayapalan, N., *Modern Governments and Constitutions,* Vol. 1, Atlantic Publisher & Distributors, New Delhi, 2002, Hlm. 2.

orang disebut dengan Oligarki, dan dalam bentuk pemerintahan oleh banyak orang disebut dengan Demokrasi. Klasifikasi konstitusi Aristoteles tersebut dapat disimpulkan dalam gambar berikut ini: [9]

Gambar 2.1 : Jenis dan Bentuk Konstitusi

Jenis Konstitusi	Bentuk Baik atau Benar	Bentuk Jelek
Pemerintahan satu orang	Monarki atau Kerajaan	Tyranni/Despotisme
Pemerintahan beberapa orang	Aristokrasi	Oligarki
Pemerintahan Banyak orang	Polity	Demokrasi

Sumber : *C. F.Strong, 59-60*

Pada perkembangan berikutnya; klasifikasi tersebut tidak dapat sepenuhnya dipertahankan lagi. Alasannya, di samping konstitusi telah dilihat dari berbagai aspek, juga sulitnya menetapkan suatu pemerintahan negara sesuai dengan bentuk-bentuk tersebut. Demokrasi, meskipun dianggap Aristoteles sebagai bentuk pemerintahan yang jelek, namun dikarenakan sulitnya (seperti besarnya jumlah penduduk) mewujudkan suatu pemerintahan dalam bentuk *Polity,* maka ia tetap menjadi pilihan hampir semua negara. Karena pada kenyataannya, tidak ada negara yang mau menganggap pemerintahannya tidak demokratis.

Pada perkembangan berikutnya, konstitusi telah diklasifikasikan sesuai dengan aspek-aspeknya, yaitu dipandang dari aspek bentuknya, dari proses amandemennya, dari jenis pemerintahan negara, dari sistem pemerintahan, dan dipandang dari sisi bentuk negara. *Pertama,* dipandang dari aspek bentuknya, konstitusi diklasifikasikan menjadi yang dikodifikasi *(codified)* dan tidak dikodifikasi *(uncodified),* atau berbentuk dokumen *(documentary constitution)* dan tidak berbentuk dokumen *(non-documentary*

---

[9] C. F. Strong, *Op. Cit.,* Hlm. 59-60.

constitution). Klasifikasi seperti dini diberikan oleh Strong serta Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang. Strong berpandangan bahwa klasifikasi konstitusi ke dalam bentuk tertulis *(written)* dan tidak tertulis *(unwritten)* merupakan pembedaan yang keliru *(really a false distinction),* karena tidak ada konstitusi yang tidak ditulis sama sekali dan tidak ada pula konstitusi yang ditulis sama sekali. Contohnya Inggris, meskipun negara ini tidak memiliki konstitusi tertulis secara khusus, namun ia memiliki hukum tertulis tertentu atau statuta seperti *Bill of Rights* (1689), *Parliaments Acts of* 1911 and 1949 dan sebagainya. Dengan demikian, yang lebih tepat adalah konstitusi yang merupakan suatu bentuk dokumen dan merupakan ketentuan-ketentuan yang telah berkembang dalam kebiasaan-kebiasaan, atau dapat dikatakan sebagai *documentary constitution* dan *non-documentary constitution.*[10]

Demikian juga menurut klasifikasi Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, bahwa klasifikasi konstitusi dari sisi bentuknya, pada dasarnya menjadi konstitusi yang dikodifikasi *(codified)* dan tidak dikodifikasi *(uncodified).*[11] Pada praktiknya di Indonesia sendiri, klasifikasi konstitusi dalam bentuk tertulis dan tidak tertulis tersebut sulit untuk dibuktikan kebenarannya. Seperti halnya Maklumat Pemerintah 14 Nopember 1945 tentang Tanggung Jawab Menteri Negara dan Maklumat Nomor X 16 Oktober 1945 yang menetapkan bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuknya MPR dan DPR diserahi kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan GBHN,[12] atau Pidato Kenegaraan Presiden setiap tanggal 16 Agustus pada era Orde Baru, dianggap sebagai konvensi sehingga dikatakan konstitusi yang tidak tertulis. Hal tersebut, tentunya merupakan pandangan yang tidak kuat, karena kenyataannya semua praktik ketatanegaraan tersebut dibuat dalam bentuk tertulis. Namun, jika dikatakan sebagai konstitusi yang tidak dikodifikasi, tentu ada kebenarannya karena Konstitusi Indonesia yang dikodifikasi adalah UUD 1945 (di antaranya).

[10] *Ibid.* Hlm. 66-67.

[11] Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, *Op. Cit.,* Hlm. 245.

[12] Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Op. Cit,* Hlm. 31-32.

Sedangkan menurut Wheare, dipandang dari aspek bentuknya, konstitusi dapat dibagi menjadi konstitusi tertulis *(written)* dan konstitusi tidak tertulis *(unwritten).* Akan tetapi, kemudian Wheare menambahkan, klasifikasi konstitusi dalam bentuk tertulis *(written)* dan tidak tertulis *(unwritten)* sebenarnya tidak tepat, dan yang tepatnya adalah klasifikasi antara negara-negara yang memiliki konstitusi tertulis dan yang tidak memiliki konstitusi tertulis, atau antara negara-negara yang mempunyai konstitusi dan yang tidak mempunyai konstitusi. Lalu ia mencontohkan di negara Inggris, bahwa negara ini bukannya memiliki konstitusi tidak tertulis, namun justru sebenarnya negara ini tidak mempunyai konstitusi tertulis. Oleh karena kebanyakan negara, termasuk Inggris, tidak memiliki sistem ketatanegaraan yang diwujudkan semata-mata dalam peraturan-peraturan tertulis atau semata-mata dalam peraturan-peraturan tidak tertulis. Peraturan hukum maupun non-hukum dan tertulis maupun tidak tertulis, semuanya dipadukan untuk membentuk suatu sistem ketatanegaraan.[13]

Dengan demikian, Wheare mengklasifikasikan konstitusi dalam bentuk tertulis *(written)* dan tidak tertulis *(unwritten)* tersebut, intinya berrnaksud untuk mengklasifikasikanya ke dalam bentuk negara-negara yang memiliki konstitusi tertulis *(countries which have a written constitution)* dan yang tidak memiliki Konstitusi tertulis *(countries which have no written constitution).* Hal itu tidak lepas dari pengamatannya terhadap Inggris, dimana negara ini dianggapnya tidak mengkhususkan adanya peraturan hukum maupun non-hukum dan tertulis maupun tidak tertulis, sehingga semuanya dipadukan dalam satu kesatuan untuk membentuk suatu sistem ketatanegaraan. Oleh karena tidak ada pengkhususan itu, maka tidak dapat ditentukan apa yang menjadi konstitusinya.

Kedua, dipandang dari proses amandemennya. Konstitusi dapat diklasifikasikan kepada konstitusi *flexible* dan konstitusi *rigid.* Terhadap identifikasi ini, kebanyakan ahli memiliki kesepakatan, seperti Wheare, Lord Bryce, Strong, Henc van Maarseveen dan Oer

---

[13] K.C. Wheare, *Op. Cit.*, Hlm. 14-15.

van der Tang. Misalnya, Lord Bryce dalam bukunya *Studies in History and Jurisprudence,* sebagaimana dikutip Wheare, mengatakan: "*Where no special process in required to amend a Constitution, it is called flexible; where a special process is required a Constitution is called rigid.*"[14]

Suatu penekanan yang ditemukan dalam pandangan Lord Bryce tersebut adalah proses amandemennya. Jika ditemukan adanya proses amandemen yang mudah, artinya tidak terdapat persyaratan-persyaratan khusus di dalamnya, maka konstitusi itu disebut konstitusi fleksibel, misalnya Konstitusi Selandia Baru. Tetapi jika terdapat hal yang sebaliknya maka konstitusi itu dikatakan sebagai konstitusi yang kaku *(rigid),* seperti Konstitusi Amerika, Denmark, Swiss, Australia, Malaysia dan sebagainya. Bahkan, sebagian besar negara-negara memiliki konstitusi yang *rijid* untuk diamandemen, termasuk juga Konstitusi Indonesia. Pendapat yang sama juga dikemukakan C. F. Strong serta Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, yang intinya sepakat dengan adanya klasifikasi konstitusi dalam bentuk fleksibel dan *rijid*.[15]

Persyaratan-persyaratan yang *rijid* itu biasanya ditentukan dalam bentuk ketentuan yang berbeda dengan perubahan peraturan perundang-undangan lainnya. Misalnya di Indonesia, jika dalam perubahan peraturan perundang-undangan lainnya dapat dilakukan oleh DPR bersama Presiden sebagai pemegang kekuasaan legislatif, namun dalam amandemen konstitusi hanya dapat dilakukan oleh MPR, atau ketentuan lainnya seperti keharusan hadirnya 2/3 dari mayoritas anggota tiap-tiap Lembaga Tertinggi Soviet untuk amandemen Konstitusi Soviet, atau 2/3 dari seluruh anggota MPR untuk amandemen UUD 1945.

Adapun klasifikasi konstitusi ke dalam konstitusi derajat tinggi atas legislatif *(supreme over the legislature)* dan konstitusi tidak derajat tinggi atas legislatif *(not supreme over the legislature),* menurut Wheare, pada dasarnya masih berkaitan erat dengan

---

[14] *Ibid.* Hlm. 16.

[15] C. F. Strong, *Op. Cit,* Hlm 67; Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, *Op, Cit.,* Hlm. 245. Bandingkan dengan K. C. Wheare, *Op. Cit.,* Hlm. 16.

klasifikasi konstitusi dalam bentuk fleksibel dan *rijid* itu sendiri. Oleh karenamenurut klasifikasi tersebut, apabila konstitusi tidak dapat diamandemen oleh legislatif berarti ia *supreme* terhadap legislatif-memiliki derajat tinggi atas fungsi legislatif atau tidak sama dengan peraturan perundang-undangan lainnya-dan apabila ia dapat diamandemen oleh legislatif berarti ia tidak *supreme* terhadap legislatif, yakni menjadi bagian dari fungsi legislatif atau sama dengan peraturan perundang-undangan lainnya.[16] Memiliki keterkaitan erat dengan klasifikasi fleksibel dan *rijid* juga, karena jika ia tidak dapat diamandemen oleh legislatif sebagaimana peraturan perundang-undangan lainnya, berarti diperlukan proses yang *rijid* untuk mengamandemennya, sedangkan jika ia dapat diamandemen oleh legislatif seperti halnya peraturan perundang-undangan lainnya maka tidak diperlukan proses yang *rijid* untuknya atau hanya berbentuk proses yang fleksibel untuk mengamandemennya.

Ketiga, klasifikasi konstitusi juga dilihat melalui jenis pemerintahan negara, apakah pemerintahan negara kesatuan *(unitary)* atau pemerintahan negara serikat *(federal).* Sehubungan dengan ini, N. Jayapalan mengatakan:

> *In a unitary constitution all spheres of government activity are assigned to a single central legislature. This central legislature creates the local governments by exercising statutory authority. There is no constitutional guarantee to local governments In unitary states.*[17]

Menurutya, dalam konstitusi pemerintahan negara kesatuan, setiap bentuk aktivitas pemerintahan, termasuk pemerintahan lokal, ditetapkan oleh pusat sendiri. Akan tetapi, harus berdasarkan peraturan perundang-undangan sementara terhadap konstitusi pemerintahan negara federal, menurut Jayapalan, merupakan bentuk konstitusi yang memiliki beberapa karakteristik tersendiri, antara lain:

1. Fungsi pemerintahan federal sesuai batasan yang ditentukan oleh konstitusi, dalam bentuk tertulis dan *rijid*.

[16] K. C. Wheare, *Op. Cit.,* Hlm. 18.

[17] N Jayapalan, *Op. Cit.,* Hlm. 11

Hal itu mengingat konstitusi merupakan piagam mengenai hak dan kewajiban antara pusat dan negara-negara bagian. Konstitusi hanya diamandemen atas persetujuan negara-negara bagian.

2. Setiap kemungkinan untuk merubah kehidupan bidang politik, ekonomi dan sosial dilakukan melalui amandemen konstitusi.
3. Baik pemerintah pusat maupun negara-negara bagian memperoleh kekuasaan berdasarkan konstitusi.
4. Baik legislatif pusat maupun negara-negara bagian dikontrol oleh konstitusi.
5. Tidak ada pemisahan wewenang baik oleh pusat maupun negara-negara bagian. Mereka menjalankan tugas-tugasnya sebagaimana yang ditentukan oleh konstitusi.[18]

Klasifikasi tersebut memberikan suatu perbedaan yang esensial di antara keduanya, yaitu dalam konstitusi pemerintahan negara kesatuan bahwa segala sesuatunya ditentukan oleh pemerintah pusat, dan pemerintah lokal (daerah) hanya menjalankan apa yang telah ditentukan oleh pusat kecuali dalam bidang-bidang tertentu misalnya dalam bentuk otonomi daerah, sedangkan dalam konstitusi pcmerintahan negara federal, antara pusat dan negara-negara bagian mempunyai hak dan kewajiban yang seimbang dalam pemerintahan. Semua pengaturan, perubahan kebijakan termasuk amandemen konstitusi yang dilakukan oleh pusat harus mendapat persetujuan negara-negara bagian atau wilayah/provinsi-provinsi.

Wheare menambahkan bahwa kekuasaan pemerintahan dibagi antara pemerintahan pusat dan pemerintahan negara-negara bagian, sehingga masing-masing pemerintahan secara hukum mandiri atas wilayahnya sendiri. Pemerintahan pusat mempunyai wilayah kekuasaan dan menjalankan kekuasaannya tersebut tanpa dikontrol oleh pemerintah negara-negara bagian, begitu juga sebaliknya.[19] Adanya keseimbangan antara hak dan

[18] *Ibid.* Hlm. 14.

[19] K.C. Wheare. *Op. Cit.,* Hlm. 19. Bandingkan dengan Henc van Maarseveen dan Ger

kewajiban bagi kedua pemerintahan tersebut, sehingga masing-masing-meskipun tidak ada subordinasi antara satu dengan lainnya-memiliki keterbatasan, yaitu keterbatasan yang ditentukan melalui konstitusi. Contoh dari konstitusi pemerintahan negara federal adalah Konstitusi Amerika, sedangkan dalam bentuk konstitusi negara kesatuan diantaranya adalah Konstitusi Indonesia, Filipina dan Jepang.

Keempat, dipandang dari sistem pemerintahan, klasifikasi konstitusi menjadi konstitusi pemerintahan presidensiil *(non-parliamentary or fixed executive)* atau sistem parlementer *(parliamentary executive).* Berkenaan dengan klasifikasi ini, Wheare mengatakan:

> *... That while the presidential or non-perliarnentary executive, where it exists, is usually enshrined in the Constitution, the system of the parliamentary executive is not always described or lid down in the actual Constitution but rests upon other rule of law and even more upon usage and convention.*[20]

Pendapat Wheare tersebut, tentang kenyataan bahwa sistem pemerintahan presidensil selalu dimuat dalam konstitusi, sementara sistem pemerintahan parlementer tidak selalu dinyatakan secara jelas dalam konstitusi tetapi dapat ditemukan dalam penegakan hukum, kebiasaan serta konvensi lainnya, sebenarnya tidak lepas dari pengamatannya terhadap negara-negara Britania Raya yang mayoritas tidak memiliki konstitusi yang terkodifikasi dalam satu dokumen, sebagaimana telah dipaparkan di atas.

Sementara Strong dalam klasifikasi ini mengatakan bahwa jika pihak eksekutif bertanggung jawab kepada parlemen maka disebut dengan pemerintahan parlementer *(parliamentary executive).* Tetapi jika pertanggungjawaban, pihak eksekutif yang dilakukan pada periode tertentu kepada lembaga tertinggi dan tidak dapat dibubarkan oleh parlemen, maka ia disebut

---

van der Tang, *Op. Cit.,* Hlm. 245. Strong mengklasifikasikan bentuk ini dalam *Unitary* dan *Federal or Quasi-Federal.* Lihat C. F. Strong, *Op. Cit.,* Hlm 77

[20] K.C. Wheare, *Ibid.* Hlm. 26.

sebagai pemerintahan presidensiil (*non-parliamentary or fixed executive*).[21] Dalam klasifikasi tersebut, jika konstitusi mengatur tentang adanya Presiden sebagai kepala pemerintahan, Presiden tidak dipilih oleh legislatif, Presiden bukan memegang kekuasaan legislatif, dan Presiden tidak dapat memerintahkan pelaksanaan suatu pemilihan serta tidak dapat membubarkan pemegang kekuasaan legislatif, maka konstitusi tersebut dikatakan sebagai konstitusi sistem presidensiil. Tetapi jika sebaliknya, dimana kepala pemerintahan dibentuk berdasarkan suara di parlemen, mayoritas anggota kabinet merupakan orang parlemen, kepala pemerintahan bertanggung jawab pada parlemen dan parlemen sendiri dapat dibubarkan oleh kepala negara, maka konstitusi tersebut dikatakan sebagai konstitusi sistem parlementer.[22] Adapun bentuk konstitusi pemerintahan presidensiil dapat ditemukan dalam Konstitusi Amerika, dan bentuk konstitusi pemerintahan parlementer seperti Konstitusi Australia, Kanada, India atau Malaysia.

Kelima, dipandang dari sisi bentuk negara, konstitusi diklasifikasikan kepada konstitusi monarki (*monarchial*) dan konstitusi republik (*republican*). Klasifikasi ini menurut Wheare sangat penting karena status dan kekuasaan Presiden dalam konstitusi Republik berbeda dengan kekuasaan raja dalam konstitusi monarki. Kemudian dari perbedaan tersebut dapat dipahami antara apa yang dianggap sebagai pemerintahan rakyat atau demokratis dan bagaimana pula sistem absolut, otokrasi atau diktator. Dalam sistem monarki, raja hanya bertanggung jawab terhadap dirinya sendiri, sedangkan dalam sistem republik, Presiden bertanggung jawab kepada rakyat.[23]

Hal yang sama juga ditambahkan R. Kranenburg. Dengan mengutip pandangan Duguit, Kranenburg mengatakan:

---

[21] C. F. Strong, *Op. Cit.,* Hlm. 74. Bandingkan dengan Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, *Op. Cit.,* Hlm. 245.

[22] Dahlan Thaib, Jazid Hamidi dan Ni'matul Huda, *Op. Cit.,* Hlm. 31-32.

[23] K. C. Wheare, *Op.Cit,* Hlm. 29-30; Lihat juga Henc vs-. Maarseveen dan Ocr van der Tang, *Op. Cit.* Hlm. 245.

Monarchy is the form of government in which there is hereditary head of State, a refublic that in which there either is no such head, or if there is, in which he does not inherit his office. If the head of the State be indicated by reference to a settled hereditary system the State, according to this method of classification, is a monarchy, if not, it is a republic.[24]

Intinya, perbedaan antara bentuk monarki dan republik terletak pada pengangkatan kepala negaranya. Jika kepala negaranya tidak dipilih melainkan diangkat berdasarkan keturunan dari raja sebelumnya maka dikatakan sebagai bentuk monarki. Sedangkan apabila kepala negaranya dipilih secara umum oleh rakyat atau wakilnya maka dikatakan sebagai bentuk republik. Pada perkembangan selanjutnya, tidak saja kepala negara dipilih oleh rakyat tetapi juga harus memberi pertanggungjawaban kepada rakyat. Dengan kata lain, apabila suatu konstitusi memuat adanya aturan mengenai pemberian kekuasaan dan pertanggungjawaban pemerintahan negara dari dan kepada rakyat-langsung maupun tidak langsung-maka konstitusi tersebut dikatakan sebagai konstitusi republik. Sedangkan jika suatu konstitusi tidak memuat adanya aturan mengenai pemberian kekuasaan dan pertanggungjawaban pemerintah negara dari dan kepada rakyat langsung atau tidak maka konstitusi tersebut dikatakan sebagai konstitusi monarki.

Oleh karena itu, dengan melihat pendapat-pendapat di atas, disimpulkan bahwa secara umum klasiflkasi konstitusi terdiri dari:

1. Dipandang dari aspek bentuknya, konstitusi dapat diklasifikasikan menjadi konstitusi yang dikodifikasi dan tidak dikodifikasi.
2. Dipandang dari proses amandemennya, konstitusi diklasiflkasikan kepada konstitusi fleksibel dan konstitusi *rijid*.
3. Dilihat melalui jenis pemerintahan negara, konstitusi diklasifikasikan menjadi konstitusi pemerintahan negara kesatuan dan pemerintahan negara federal.

---

[24] R. Kranenburg, *Political Theory* (1939), dalam Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara,* Bina Aksara, Jakarta, 1984, Hlm. 21.

4. Dipandang dari sistem pemerintahan, konstitusi diklasifikasikan menjadi konstitusi pemerintahan presidensiil dan konstitusi pemerintahan parlementer.
5. Dipandang dari sisi bentuk negara, konstitusi diklasifikasikan menjadi konstitusi monarki dan konstitusi republik.

Memang masih ditemukan perbedaan-perbedaan kecil, selain kelima klasifikasi tersebut. Misalnya, Strong menambahkan klasifikasi konstitusi ke dalam *Adult Suffrage* (hak pilih umum) dan *Qualified Adult Suffrage* (hak pilih bersyarat), *Single-member Constituency* (satu pertain/kontestan) dan *Multy-member Constituency* (multi-partai/kontestan), *Non-elective Second Chamber* (Pemilu sistem satu kamar) dan *Elective or partially elective Second Chamber* (Pemilu sistem dua kamar atau lebih), serta *Direct popular checks* (pengawasan rakyat langsung) dan *Absence of such checks* (ketiadaan pengawasan). Semua bentuk ini dipandang dari sisi keberadaan alami legislatif. Ada juga klasifikasi yang lain, yaitu apabila dipandang dari sisi keberadaan pengadilan, yakni sebagai *Subject to the Rule of Law* dalam sistem *Common Law* dan *Under Administrative Law* dalam sistem *Prerogrative States.* Dalam sistem *Common Law,* di mana pihak eksekutif tidak dapat diproteksi dalam bertindak sebagai pelaksana *Rule of Law.* Sedangkan dalam sistem *Prerogrative States,* di mana pihak eksekutif dapat diproteksi oleh sistem hukum administrasi secara khusus.[25] Begitu juga Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang memberikan klasifikasi lain, yaitu bentuk normatif dan nominal serta bentuk publik dan privat. Bentuk publik dan privat ini kemudian diklasifikasikan pula menjadi bentuk *programmatic* (program) dan *confirmatory* (konfirmasi), *competitive* (kompetitif) dan *consolidatory* (konsolidasi), serta *ideological* (ideologis) dan *legal* (aturan hukum).[26]

Akan tetapi, sebenarnya klasifikasi-klasifikasi penambahan tersebut, selain tidak umum digunakan, juga sebagian darinya

---

[25] C.F. Strong, *Op. Cit.,* Hlm. 77.

[26] Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, *Op. Cit.,* Hlm. 246

telah terakomodasi dalam klasifikasi-klasifikasi secara umum di atas. Antara lain, masalah-masalah yang berkenaan Pemilu dapat dikategorikan dalam klasifikasi konstitusi sistem presidensiil *(non-parliamentary or fixed executive)* dan sistem parlementer *(parliamentary executive).* Oleh karena perbedaan antara sistem presidensil dan sistem parlementer terletak pada keberadaan masing-masing lembaga, termasuk**,** juga masalah pengangkatannya yang tidak lain melalui Pemilu.

2.5 Klasifikasi Konstitusi Indonesia

Sri Soemantri M. dalam bukunya *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* telah mengklasifikasikan Konstitusi Indonesia. Menurutnya, jika dihubungkan dengan klasifikasi-klasifikasi konstitusi yang ada, maka Konstitusi Indonesia termasuk suatu konstitusi berbentuk *rijid (rigid constitution).* konstitusi tertulis dalam arti dituangkan dalam sebuah dokumen *(written or documentary constitution),* konstitusi derajat tinggi *(supreme constitution),* konstitusi kesatuan *(unitary constitution),* dan konstitusi sistem pemerintahan campuran *(mix executive constitution).*[27]

Bentuk-bentuk klasifikasi diberikan oleh Sri Soemantri berdasarkan UUD 1945 sebelum amandemen. Seperti dimaklumi, terdapat beberapa ketentuan dalam UUD 1945 yang menunjukkan bahwa konstitusi ini termasuk klasifikasi-klasifikasi di atas. Sebagai konstitusi *rijid (rigid constitution),* karena ditentukan adanya persyaratan khusus untuk mengamandemennya, seperti dituangkan dalam Pasal 37. Diklasifikasikan sebagai konstitusi tertulis dalam arti dituangkan dalam sebuah dokumen *(written or documentary constitution),* karena memang UUD 1945 telah dituangkan dalam bentuk dokumen. Bagian Penjelasan UUD 1945 mengatakan bahwa UUD merupakan hukum dasar yang tertulis. Kemudian dikatakan sebagai konstitusi derajat tinggi *(supreme constitution),* karena sebagai hukum tertinggi dalam sistem hierarki

---

[27] Sri Soemantri M., *Op. Cit.,* Hlm. 71.

peraturan perundang-undangan dan sumber hukum. UUD 1945 diletakkan sebagai hukum dasar *(droit constitutionnel),* seperti termuat dalam bagian penjelasan, berarti ia menjadi sumber bagi peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam Ketetapan MPRS RI No. XX/MPRS/1966 tentang Memoradum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, UUD 1945 dinyatakan sebagai peraturan perundang-undangan tertinggi dalam negara. Adapun sebagai konstitusi kesatuan *(unitary constitution),* karena negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 1 ayat (1). Sedangkan diklasifikasikan sebagai konstitusi sistem pemerintahan campuran *(mix executive constitution),* karena UUD 1945 tidak konsisten dalam menggunakan jenis sistem pemerintahan, apakah sistem pemerintahan presidensiil *(non-parliamentary or fixed executive)* atau sistem pemerintahan parlementer *(parliamentary executive).*

Diklasifikasikan sebagai konstitusi sistem pemerintahan campuran *(mix executive constitution),* menurut Sri Soemantri M., karena dalam UUD 1945 ditemukan adanya sebagian ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil dan juga sebagian ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer. Ciri-ciri pemerintahan presidensiil tersebut, antara lain: Pasal 4 menegaskan bahwa Presiden memegang, kekuasaan eksekutif, Pasal 17 menjelaskan bahwa Menteri memimpin departemen pemerintahan, sebagai pembantu Presiden yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, dan Presiden tidak dapat membubarkan DPR, sebagaimana tertuang dalam angka IV Bagian Penjelasan. Sedangkan ciri-ciri pemerintahan parlementernya ialah Presiden dipilih, diangkat oleh dan bertanggung jawab kepada MPR, sebagaimana maksud Pasal 6 ayat (2) dan angka III Bagian Penjelasan UUD 1945.[28]

Akan tetapi, dalam menentukan klasifikasi Konstitusi Indonesia atau UUD 1945, penulis tetap berpegang pada klasifikasi-klasifikasi secara umum di atas, yaitu dipandang dari aspek bentuknya, jenis

---

[28] *Ibid.* Hlm. 66-68.

pemerintahan negara, sistem pemerintahan, dari sisi bentuk. negara, dan proses amandemennya. Klasifikasi secara umum tersebut dilihat dalam konteks UUD 1945 sesudah amandemen.

Dipandang dari sisi bentuknya, tampaknya tidak mengalami perbedaan dengan pandangan Sri Soemantri M. di atas, yakni sebagai konstitusi yang dikodifikasi atau dalam bentuk dokumen *(codified or documentary constitution).* Dipandang melalui proses amandemen, UUD 1945 diklasifikasikan dalam bentuk konstitusi *rijid (rigid constitution).* Dalam hal klasifikasi konstitusi *rijid*, terdapat dua ketentuan berdasarkan padangan Wheare di atas, yaitu dipandang dari sisi siapa yang berwenang serta apa yang menjadi persyaratan amandemen,[29] dan dari sisi derajat konstitusi itu sendiri.[30] *Pertama,* dipandang dari sisi siapa yang berwenang mengamandemen dan apa syarat-syaratnya. Dalam hubungan ini, terdapat banyak pendapat yang ditemukan, antara lain pendapat C. F. Strong yang mengatakan:

> *As already indicated, the main of methods of modem constitutional amendment are:*
>
> *(1) By the ordinary legislature, but under certain restrictions;*
> *(2) By the people through a referendwn;*
> *(3) By a majority of all the units of a federal state;*
> *(4) By a special convention.*[31]

Keempat prosedur tersebut dapat digunakan sebagai sarana untuk melakukan amandemen konstitusi, baik melalui wewenang

---

[29] Kata *amandemen* (dalam arti perubahan) lebih tepat digunakan dalam tulisan ini guna mensinkronisasikan dengan maksud UUD 1945. Memang, secara umum terdapat dua system perubahan konstitusi, yaitu *renewel system* dan *amandemen system. Renewel system* atau system pembaharuan, merupakan sistem yang dianut oleh negara-negara Eropa Kontinental. Dalam sistem ini, suatu konstitusi tertulis diubah secara keseluruhan, dalam arti tidak sebagian atau pasal perpasal saja, sehingga konstitusi lama diganti dengan konstitusi baru. Sedangkan *amandement system* atau sistem amandemen, suatu sistem yang dianut oleh negara-negara Anglo Saxon., suatu konstitusi tertulis dirubah sebagiannya saja, sehingga konstitusi yang asli tetap berlaku. Lihat Dalam Dahlan Thaib, Jazid Hamidi dan Ni'matul Huda, *Op. Cit.,* Hlm. 78-79.

[30] K. C. Wheare, *Op.Cit.,* Hlm. 16-18.

[31] C. F. Strong, *Op. Cit.,* Hlm. 153.

badan legislatif; melalui referendum rakyat, melalui sejumlah negara-negara federal, maupun melalui lembaga khusus yang dibentuk untuk itu. Lembaga legislatif melakukan perubahan konstitusi melalui tiga cara, yaitu: (a) adanya persyaratan quorum *(requires a fixed quorum of members)* tertentu untuk melakukan sidang pembahasan amandemen. Cara ini pernah dipraktikkan di Romania. (b) adanya ketentuan untuk membubarkan lembaga legislatif yang ada dan membentuk yang baru melalui pemilihan umum khusus, kemudian lembaga legislatif yang baru inilah akan melakukan amandemen konstitusi. Cara ini pernah dilakukan di Belgia, Belanda, Denmark dan Norwegia. (c). dalam sistem dua kamar *(two Houses)*, kedua lembaga yang ada melakukan sidang gabungan untuk mengamandemen konstitusi, seperti di Afrika Selatan.[32] Kemudian rakyat dapat melakukan referendum untuk mengamandemen konstitusi, apabila usulan telah disiapkan lembaga yang berwenang dan selanjutnya diserahkan kepada rakyat untuk menerima atau menolaknya. Sebagai contoh pernah terjadi kontroversi mengenai peraturan parlemen di Inggris selama dua tahun lebih, akhirnya melalui referendum disahkan menjadi hukum tahun 1911. Adapun dalam hal adanya keinginan sejumlah negara-negara bagian untuk melakukan amandemen konstitusi, hal itu dimungkinkan karena keputusan akhir mengenai amandemen tersebut berada di tangan mereka Meskipun usulan amandemen perubahan dapat melalui negara serikat, dan dapat pula melalui negara-negara bagian. Sungguhpun demikian ada persyaratan khusus yang harus dipenuhi, umpamanya di Amerika harus adanya persyaratan ratifikasi oleh legislatif.[33] Sedangkan ketentuan untuk membentuk lembaga khusus dalam melakukan amandemen konstitusi, sebenarnya sebagai upaya untuk menghasilkan suatu amandemen konstitusi yang baik. Oleh karena lembaga yang, dibentuk secara khusus itu hanya bekerja sesuai tugas dan wewenang sampai selesai.

---

[32] *Ibid.* Hlm. 153-154

[33] *Ibid.* Hlm. 155

Sementara K. C. Wheare mengemukakan bahwa amandemen suatu konstitusi dapat dilakukan melalui empat mekanisme, yaitu : *l. Some primary forces, 2. Formal amendment, 3. Judicial interpretation, dan 4. Usage and conventiofi.*[34] Amandemen melalui *some primary forces*, karena sebagaimana diketahui bahwa dalam suatu negara terdapat beberapa kekuatan utama, yaitu politik, ekonomi dan sosial, maka kekuatan-kekuatan tersebutlah yang pada gilirannya dapat menjadi faktor utama dalam melakukan amandemen konstitusi. Amandemen melalui *formal amendment*, karena adanya ketentuan resmi di dalam konstitusi itu sendiri untuk melakukan amandemen. Amandemen *judicial interpretation*, karena memang fungsi dari hakim adalah memutuskan apakah hukuman terhadap penyelesaian suatu kasus. Dengan demikian konstitusi merupakan bagian dari hukum dan termasuk dalam bidang judikatif. Adapun amandemen melalui *usage and convention*, karena sewaktu-waktu hukum dapat diinterpretasikan dan dilakukan terus-menerus dari dan cara-cara yang ada dalam praktik kehidupan ketatanegaraan.[35]

Dengan demikian, di samping adanya mekanisme resmi (*formal amandement*) yang ditentukan melalui suatu Undang-Undang Dasar, amandemen konstitusi juga dapat terjadi karenaa adanya desakan atau dukungan dari beberapa kekuatan politik pada negara yang bersangkutan (*some primary forces*), karena adanya penafsiran-penafsiran hukum yang dilakukan oleh pihak judikatif (*judicial interpretation*), dan karenaa danya praktik-praktik kebiasaan dan konvensi (*usage and convention*) yang diakui sebagai sumber ketatanegaraan di luar ketentuan undang-undang dasar yang bersangkutan.

Khususnya amandemen konstitusi melalui mekanisme resmi (*formal amandement*), menurut Sri Soemantri M., dapat dilakukan melalui empat pilihan, yaitu: [36]

---

[34] K.C. Wheare, *Op. Cit*.,Hlm. 67-121

[35] *Ibid.*

[36] Sri Soemantri M., UUD 1945, *Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*, UNPAD Press, Bandung, 2002, Hlm. 10

1. Oleh badan yang diberi wewenang untuk itu, baik melalui prosedur khusus, maupun prosedur biasa;
2. Oleh suatu badan khusus, yaitu sebuah badan yang kewenangannya hanya mengubah konstitusi;
3. Oleh sejumlah negara-negara bagian dengan prosedur khusus; dan
4. Oleh suatu referendum.

Sedangkan Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang lebih menekankan pada isi amandemen dari suatu teks konstitusi. Amandemen tersebut, menurutnya, dapat dikakukan melalui tiga cara, yaitu :

1. Perubahan melalui peraturan perundang-undangan (*constitutional change by legislation*). Pihak legislatif merubah muatan konstitusi, yakni muatan-muatan yang bukan merupakan muatan utama konstitusi.
2. Perubahan melalui pelaksanaan (*constitutional change by application*). Muatan-muatan konstitusi dirubah pada saat dipraktikkan, seperti yang dilakukan oleh pihak pemerintah.
3. Perubahan melalui keputusan hakim (*constitutional change by adjudication*). Dalam menyelesaikan perkara pengadilan, hakim dapat menginterpretasikan muatan-muatan konstitusi yang berbeda dengan pemahaman tekstualnya.[37]

Ketiga cara perubahan konstitusi di atas, pada dasarnya tidak merubah teks-teks konstitusi melainkan penjabaran atau kontekstual dari isi konstitusi itu sendiri. Amandemen seperti ini biasanya dilakukan pada suatu negara yang tidak memakai sistem tata urut dalam sumber peraturan perundang-undangan (*hierarchy of norms*), atau konstitusinya memiliki derajat yang sama dengan peraturang perundang-undangan lainnya (*not supreme constitution*). Mengenai amandemen dengan cara ini, lebih lanjut

[37] Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, *Op. Cit.*, Hlm. 286

dapat diperhatikan dari pandangan Hans Kelsen pada bagian berikut dari tulisan ini.

Namun, jelasnya, dengan memperhatikan pendapat-pendapat di atas, ada dua macam pihak yang berwenang mengamandemen konstitusi yaitu pihak yang wewenangnya telah ditentukan secara resmi oleh konstitusi dan pihak yang tidak ditentukan secara resmi. Pihak pertama dapat saja berbentuk pihak legislatif (parlemen), pihak judikatif atau pun pihak lain yang ditentukan oleh konstitusi sebagai lembaga yang bertugas mengamandemen konstitusi. Sedangkan pihak kedua pada dasarnya tidak berwenang untuk mengamandemen berdasarkan ketentuan konstitusi, tetapi karena adanya faktor-faktor di luar yuridis-normatif, akhirnya wewenang tersebut dapat dimiliki. Amandemen seperti ini biasanya terjadi ketika adanya desakan kuat untuk melakukan perubahan menyeluruh dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, misalnya ada desakan yang diberikan oleh sebagian besar kekuatan-kekuatan infrastruktur politik suatu negara.

Jika wewenang amandemen ditentukan oleh konstitusi itu sendiri, maka akan diikuti pula adanya persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi, apakah persyaratan-persyaratan itu berbentuk *rijid* atau fleksibel. Dalam bentuk persyaratan *rijid*, biasanya digunakan persyaratan kuorum (*requires afixed quorum of members*) bagi lembaga yang berwenang untuk mengadakan sidang, persyaratan ratifikasi oleh legislatif, atau persyaratan referendum. Jelasnya persyaratan *rijid* tersebut berbeda dengan persyaratan yang dilakukan pada perubahan peraturan perundang-undangan biasa.

Melihat pada UUD 1945, maka konstitusi ini dapat diamandemen oleh pihak yang wewenangnya telah ditentukan secara resmi oleh konstitusi dan juga melalui pesyaratan-persyaratan yang *rijid*, baik sebelum amandemen maupun sesudah, seperti tertuang dalam Pasal 37. Sebelum amandemen-amandemen I, II, III, dan, IV ditegaskan bahwa untuk mengubah UUD 1945 harus dihadir oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 213 dan jumah anggota MPR yang hadir.

Sedangkan sesudah amandemen, pesyaratan-persyaratannya semakin *rijid*. Menurut UUD 1945, persyaratan-persyaratan tersebut, yaitu :

1. Diagendakan dalam sidang MPR yang diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR.
2. Usulan amandemen dibuat sccara tertulis dan ditujukan dengan jelas pada bagian yang akan diamandemen beserta alasannya.
3. Sidang pelaksanaan amandemen dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR.
4. Putusan untuk mengamandemen disetujui sekurang-kurangnya 50% ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR.[38]

Dengan demikian, dipandang dari sisi siapa yang berwenang mengamandemen konstitusi dan apa persyaratannya, maka UUD 1945 tergolong kepada konstitusi *rigid.* KarenaUUD 1945 hanya dapat diamandemen oleh lembaga yang berbeda dengan lembaga yang mengubah peraturan perundang-undangan biasanya, dengan persyaratan-persyaratan yang juga berbeda dengan persyaratan-persyaratan pada perubahan peraturan perundang-undangan biasanya.

Kedua, dipandang dari sisi derajat konstitusi. Pembicaraan ini sebenarnya untuk mengklasifikasikan konstitusi dalam bentuk konstitusi memiliki derajat tinggi atas legislatif (*supreme over the legislature)* atau tidak derajat tinggi atas legislatif *(not supreme over the legislature),* sebagaimana dijelaskan Wheare di atas. Tetapi klasifikasi itu juga dapat menentukan apakah suatu konstitusi berada pada posisi yang *supreme* dalam penyelenggaraan negara atau tidak.

Menurut Hans Kelsen, ada perbedaan yang jelas antara konstitusi derajat tinggi *(supreme constitution)* dan tidak derajat

[38] UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 37

tinggi *(not supreme constitution).* Konstitusi derajat tinggi tidak dapat diamandemen sama seperti halnya dengan peraturan perundang-undangan lainnya, namun diamandemen termasuk juga dibuat dengan proses dan oleh lembaga tertentu secara istimewa. Adanya ketentuan itu mengingat konstitusi dianggap sesuatu yang luhur, atau juga sebagai suatu *frame-work of the nation* yang tertinggi. Sedangkan konstitusi tidak derajat tinggi diubah sama halnya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam hal ini, jika ada materi konstitusi yang bertentangan dengan materi peraturan perundang-undangan lainnya, berarti dengan sendirinya telah terjadi perubahan pada konstitusi tersebut.[39]

Konstitusi yang tidak dapat diubah sama seperti dan oleh peraturan perundang-undangan lainnya, berarti konstitusi berada pada posisi *supreme* atau derajat tinggi dalam penyelenggaraan negara. Konstitusi yang *supreme* dalam negara merupakan konsekuensi dari keinginan menciptakan negara yang bersangkutan sebagai suatu negara hukum. Dengan maksud bahwa segala sesuatunya dalam penyelenggaraan negara diatur dan dilaksanakan atas dasar hukum, sebagaimana maksud konsep tentang negara hukum.

Pembicaraan mengenai konsep negara hukum secara umum sangat identik dengan istilah *rechstaat* atau *rule of law*. Oleh karena itu, jika berbicara tentang negara hukum, maka secara otomatis akan tergambar di benak banyak orang sesuatu yang berkenaan dengan istilah tersebut. Jika dilihat dari asal mulanya konsep tersebut, kenyataan antara keduanya sedikit memiliki perbedaan, meskipun W. Friedmann, diantaranya, menyamakan pengertian konsep *rechtstaat* dengan konsep *rule of law*.[40]

---

[39] Hans Kelsen, *Op. Cit*., Hlm. 267. Bandingkan dengan pendapat Wheare : They are usually endowed wih a higher status, in some degree, as a matter law the other legal rules in the system of government. At the least it is usually laid down that the amendment ot the Consstitution can take place only thourgh a special preces different from that by which the ordinary law is altered. K. C. Wheare, *Op. Cit.,* Hlm. 5

[40] W. Friedmann, *Legal Theory*, steven & Son Limited. London, 1960, Hlm. 456

Jauh sebelumnya, konsep negara hukum telah digagas oleh pemikir Yunani, walaupun masih dikenal dengan cita-cita negara hukum. Sejak abad V sebelum Masehi, cita-cita negara hukum telah ada dalam benak para filosuf Yunani. Plato (429-347 SM) di antaranya, dalam buku ketiganya berjudul *Nomoi (The Law),* ia mengatakan bahwa penyelenggaraan pemerintah yang baik ialah yang diatur oleh hukum. Demikian juga Aristoteles (384 SM), salah seorang murid Plato, dalam buku IV dari *Politica,* berpendapat bahwa suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah oleh konstitusi dan berkedaulatan hukum.[41]

Konsep negara hukum tersebut dikembangkan pula oleh tokoh-tokoh yang datang kemudian, misalnya John Locke, Montesquieu, J.J. Rousseau, hingga sampai kepada Friedrich Julius Stahl dan Albert Venn Dicey. Locke dan Montesquieu terkenal dengan konsep *Trias Politica.* Rousseau terkenal dengan konsepnya yang disebut *Social Contract*, sebagaiman yang dituangkan. dalam bukunya yang berjudul: *Du Contract Social* (terbit 1764).[42] Sedangkan Friedrich Julius Stahl terkenal dengan konsepnya yang diberi nama *rechtstaat*.[43] Demikian juga dengan konsep *rule of law* dari Albert Venn Dicey.[44]

---

[41] Azhari, *Negara Hukum Republik Indoneisa, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*. UI-Press, Jakarta, 1995, Hlm. 20

[42] Dalam bukunya yang berjudul *Du Contract Social* (terbit 1764), ia ber pendapat bahwa dalam suatu negara diperlukan adanya suatu perjanjian masyarakat (*social contract*) untuk menjamin keselamatan jiwa dan harta mereka sendiri. Perjanjian masyarakat ini hanya berbentuk pactum unionis yaitu di mana adanya penyerahan diri rakyat secara individu kepada rakyat secara keseluruhan. Ia menambahkan bahwa untuk membentuk persatuan rakyat harus dengan suara bulat (*volente de tout*), tetapi untuk membuat pemerintah yang dapat menjamin kemerdekaan dan ketertiban hanya diperlukan atas suara mayoritas (*velente generale*), tetapi untuk membentuk pemerintahan yang dapat menjamin kemerdekaan dan ketertiban hanya diperlukan atas suara mayoritas (*volente general*) saja. Lihat dalam Azhari, *Ibid.* Hlm. 29

[43] Friedrich Julius Stahl dari kalangan ahli hukumEropa Barat Kontinental memberikan ciri-ciri *Rechtsstaat* sebagai berikut : A. Hak-hak asasi manusia, b. pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjalankan hak-hak asasi manusia itu yang dikenal sebagai Trias political c. pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*Wetmatigheid van bestuur*) d. peradilan administrasi dalam perselisihan. Lihat dalam Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, Hlm. 23

[44] *That rule of law, then, which forms a fundamental priciple of the constitution, has*

Secara umum, kepentingan akan adanya negara hukum, menurut konsep-konsep tersebut, karena melihat kekuasaan yang diselenggarakan dengan semena-mena (*absolutely*) tidak lain hanya akan berujung pada bentuk penindasan dan kesengsaraan. Ketika itu, tidak ada yang bisa hidup dengan leluasa kecuali bagi mereka yang memiliki kekuatan. Oleh karenanya tidak salah, kalau sebelumnya, Thomas Hobbes menggambarkan kondisi yang kacau tersebut dengan kondisi *homo homini lupus* (manusia yang satu menjadi sarigala bagi yang lain) dan *bellum omnium contra omnes* (perang antara manusia yang satu, dengan yang lain). Guna menghindarkan hal tersebut, maka harus ada suatu ikatan pemerintahan yang disebut *Gezag* melalui suatu perjanjian yang disebut *social contrect*.[45] Akan tetapi, kekuasaan yang berada di tangan pihak pemerintahan, agar jangan menjadi absolut lagi maka perlu suatu pembatasan, dan bentuk pembatasan ini dalam konsep negara hukum dilakukan melalui konstitusi.

Dengan demikian, maksud klasifikasi konstitusi dari sisi derajat dapat diartikan sebagai derajat tinggi atas legislatif (*supreme over the legislature*) atau tidak derajat tinggi atas legislatif (*not supreme over the legislature*), dan derajat tinggi (*supreme constitution*) atau tidak derajat tinggi (*not supreme constitution*) dalam penyelenggaraan negara. Dalam bentuk konstitusi derajat tinggi atau tidak derajat tinggi atas legislatif, berarti suatu konstitusi dapat atau tidak dapat dibuat dan diamandemen sebagaimana peraturan perundang-undangan lainnya. Sedangkan dalam bentuk konstitusi

---

three meanigs, or may be regaarded from theree different point of view. It means, in the first place, the absolute supremacy or predominance of reguler law as opposed to the influence of arbitary power, and excludes existence of arbitariness, of prerogative, or even of wide discretionary authority on the part of the government. It means, again equility before the laws, or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administrated by the law cours. The rule of law, lastly, may be used as a formula for expressing the fact that with us the law of the constituion, … are not the source but the consequence of the rights of individual, as defined and enforced by the courts. A.V. Dincey, *Op, Cit*., Hlm. 202-203

[45] Dalam karangan-karanganya "De Cive" dan "Leviathan" hal itu diuraikan paling terang dan paling konsekuen oleh otak logis Hobbes. Lihat dalam Kranenburg dan Tk. B. Sabaroedin, *Ilmu Negara Umum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, Hlm. 16

derajat tinggi atau tidak derajat tinggi dalam penyelenggaraan negara, berarti suatu konstitusi berposisi sebagai hukum dasar tertinggi atau tidak dalam penyelenggaraan negara. Dengan kata lain konstitusi berposisi sebagai *frame-work of the nation* yang tertinggi atau *staat fundamental norm*.

UUD 1945 merupakan konstitusi derajat tinggi (*supreme constitution*) dalam penyelenggaraan negara, karena UUD 1945 berada di posisi tertinggi sebagai sumber hukum dan dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan, sebagaimana maksud Pasal I UUD 1945 Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000. Akan tetapi, sekali lagi, klasifikasi tersebut hanyalah bagian dari klasifikasi konstitusi *rijid*. Oleh karena, keberadaan UUD 1945 sebagai konstitusi derajat tinggi atas legislatif (*supreme over the legislature*) dan konstitusi derajat tinggi (*supreme constitution*) dalam penyelenggaraan negara, pada dasarnya menunjukkan bahwa UUD 1945 merupakan suatu konstitusi yang tidak dapat dibuat dan diamandemen sama seperti peraturan perundang-undangan lainnya.

Kemudian, jika dipandang dari jenis pemerintahan negara, maka UUD 1945 merupakan konstitusi negara kesatuan atau konstitusi kesatuan (*unitary constitution*). Ada banyak indikasi dari UUD 1945 yang menyatakan hal tersebut. Selain memang adanya penetapan tentang jenis pemerintahan negara kesatuan,[46] juga ditentukannya asas otonomi dalam Pemerintahan Daerah.[47] Dengan asas otonomi tersebut berarti kekuasaan pemerintahan daerah hanyalah bagian dari kekuasaan pemerintahan pusat dan bukan terpisah satu sama lain, atau dengan kata lain daerah autonomi adalah suatu bentuk pembagian daerah dan pemecaran kekuasaan dalam suatu negara kesatuan. Demikian dan juga jika dipandang dari sisi bentuk negara yang digunakan, maka secara jelas UUD 1945 memutuskan: "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.[48] Oleh karena negara Indonesia berbentuk republik, maka, konstitusinya

---

[46] *Ibid.* Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 37 ayat (5)

[47] *Ibid.* Pasal 18, 18A dan 18B

[48] *Ibid.* Pasal ayat (1)

juga diklasifikasikan pada konstitusi republik (*republican constitution*).

Sedangkan dipandang dari sisi sistem pemerintahan, antara UUD 1945 sebelum amandemen dengan sesudah amandemen memiliki perbedaan. Jika sebelum amandemen, adanya keraguan terhadap sistem pemerintahan yang digunakan apakah sistem presidenstil (*non-parliamentary or fixed executive*) ataukah sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary executive*), sehingga Sri Soemantri M. menyebutnya sebagai sistem pemerintahan campuran (*mix executive*) namun setelah amandemen, penggunaan sistem pemerintahan presidenstil (*non-parliamentary or fixed executive*) sudah diperjelas. Ada beberapa indikasi kalau sistem pemerintahan presidenstil dianut oleh UUD 1945 sesudah amandemen, yaitu:

1. Pasal 4 ayat (1) menegaskan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif).
2. Pasal 17 ayat (1) dan (2) menegaskan bahwa menteri-menteri adalah pembantu Presiden, ia diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
3. Pasal 6A ayat (1) menegaskan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
4. Pasal 7C menegaskan bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR.
5. Tidak ada ketentuan bahwa Presiden bertanggung jawab kepada MPR, apalagi DPR kecuali dalam bentuk pertanggungjawaban terhadap pelanggaran hukum, sebagaimana maksud Pasal 3 ayat (3).

Dengan kelima indikasi tersebut kiranya keraguan terhadap penggunaan sistem pemerintahan presidenstil (*non-parliamentary or fixed executive*), seperti yang berkembang sebelumnya, sudah dapat dihilangkan. Hilangnya keraguan tersebut juga berarti menunjukkan bahwa UUD 1945 dapat diklasifikasikan kepada konstitusi pemerintahan presidensil (*the fixed executive*

constitution). Jelasnya sesudah amandemen, UUD 1945 termasuk klasifikasi konstitusi yang dikodifikasi atau dalam bentuk suatu dokumen (*codified or documentary constitution*), konstitusi *rijid* (*rigid constitution*), konstitusi kesatuan (*unitary constitution*), konstitusi republik (*republican contilution*) dan konstitusi sistem pemerintahan presidensiil (*the fixed executive constitution*).

2.6 Konsep Trias Politica

Konsep Trias Politica sebenarnya ungkapan lain dari konsep pemisahan kekuasaan *(separation of power),* yaitu suatu konsep yang dimaksudkan untuk rnenjadikan kekuasaan negara *(state power)* dalam bentuk beberapa lembaga organisasi negara yang satu sama lain berdiri secara terpisah. Memang konsep Trias Politica sangat melekat pada pemikiran Montesquieu, sebagaimana telah disinggung di atas. Tetapi sebenarnya konsep tersebut telah mengalami perjalanan sejarah yang panjang. Ide untuk membagi kekuasaan pemerintahan pada tiga cabang kekuasaan itu telah dimulai oleh Aristoteles, yang kemudian diikuti pula oleh Cicero dan Polybius, dua pemikir Romawi yang datang pada masa berikutnya. Meskipun kenyataannya ide tersebut belum diimplementasikan di Yunani maupun Romawi pada waktu itu. Pada abad-abad berikutnya, ide tentang pemisahan kekuasaan terus mengemuka bersamaan dengan kehadiran tokoh-tokohnya, misalnya Marsiglio pada abad XIV, Bodin abad XVI hingga Locke dan Montesquieu pada akhir abad XVII dan awal abad XVIII.[49]

Dalam buku *Two Treaties of Civil Government,* John Locke (1632-1704) berpendapat bahwa kekuasaan negara harus diserahkan kepada tiga lembaga negara, yaitu legislatif, eksekutif dan federatif. Berkenaan dengan lembaga legislatif. Locke mengatakan:

> *...the Legislative Power is put into the hands of divers Persons who duly Assembled, have by themselves, or jointly with others, a Power to make*

---

[49] N. Jayapalan. *Modern Governments and Constitutions,* Vol. I, Atlantic Publishers & Distributor. New Delhi. 2002, Hlm. 24. Bandingkan dengan SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.,*Hlm. 42.

Laws, which when they have done, being separated again, they are themselves subject to Laws, they have made; which is a new and near tie upon them, to take care, that they make them for the public good.[50]

Selain beranggapan bahwa kekuasaan legislatif dipegang oleh sekelompok orang guna membuat undang-undang *(power to make Laws),* hal menarik yang dikemukakan Locke bahwa undang-undang yang mereka buat merupakan undang-undang yang dapat memberikan kebaikan bagi masyarakat luas *(make them for the public good)* atau memuat unsur-unsur kepentingan umum. Dengan demikian, jiwa negarawan harus terpatri bagi pemegang kekuasaan ini, dengan mendahulukan kepentingan rakyat banyak. Jika tidak, maka tentu dapat memberikan konsekuensi negatif karena undang-undang itu nantinya akan menjadi landasan yuridis dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kemudian, sehubungan dengan kekuasaan eksekutif, Locke mengatakan:

But hecause the Laws, that are at once, and in a short time made, have a constant and lasting force, and need a perpetual Execution, or an attendance thereunto: Threfore 'tis necessary here should be a Power always in being, wich should see to the Execution of the Laws that are made, and remain in force.[51]

Jelasnya, kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang *(to execute the laws)* yang telah diproduksi oleh lembaga legislatif. Pentingnya lembaga kekuasaan ini, karena selain undang-undang memerlukan pelaksanaan yang terus menerus dan juga agar memiliki kekuatan dalam pelaksanaannya. Jadi, ketika tidak diadakan lembaga ini, ketika itu juga dikuatirkan bahwa undang-undang tidak dapat dilaksanakan secara permanen dan tidak memiliki kekuatan dalam pelaksanaannya. Jika demikian adanya, artinya supremasi hukum juga akan dikuatirkan eksistensinya.

---

[50] John Locke, *Two Treatise of Civil Government,* (Edited with an Introduction and Notes By Peter Laslett), Student Edition, Cambridge University Press, Cambrige, 1988, Hlm. 364.

[51] *Ibid.* Hlm. 364-365.

Sedangkan mengenai kekuasaan federatif, menurut Locke "*This therefore contains the Power of War and Peace, Leagues and Alliances, and all the Transaction, with all Persons and Communities without the Commonwealth, and may be called Federatif, if any one please.*"[52] Maksudnya, lembaga kekuasaan yang disebut Federatif, adalah suatu lembaga yang mempunyai kekuasaan untuk mengurusi masalah perang *(war),* damai *(peace),* perserikatan *(league)* dan persekutuan *(alliance),* dan berbagai transaksi *(transactions)* lainnya, dengan orang dan komunitas di luar negara yang bersangkutan, atau dengan kata lain sebagai lembaga kekuasaan yang mengurusi hubungan luar negeri.

Ketiga lembaga kekuasaan tersebut, menurut Locke, adalah lembaga-lembaga yang dipisahkan antara satu dengan lainnya. Lembaga legislatif memegang kekuasaan untuk membuat undang-undang, lembaga eksekutif memegang kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, dan lembaga federatif memegang kekuasaan untuk urusan luar negeri *(diplomatic).* Meskipun demikian, Locke berpandangan bahwa pemisahan tersebut bukanlah bersifat permanen, khususnya antara kekuasaan eksekutif dan federatif karena dalam suatu waktu keduanya hampir tidak dipisahkan dan tidak ditempatkan dalam tangan orang yang berbeda.[53] Dalam kondisi seperti ini, walaupun keduanya merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri namun ia dapat ditempatkan dalam satu lembaga.

Oleh karena itu, kebanyakan ahli berpendapat bahwa konsep pemisahan kekuasaan yang sesungguhnya dimulai dari pemikiran seorang ahli hukum Francis yang bernama Montesquieu (1689-1755) lewat bukunya yang berjudul *De L'esprit des Lois* (*The Spirit of The Laws).*[54] Sedikit berbeda dengan Locke yang berpendapat bahwa

---

[52] *Ibid.*

[53] *Ibid.* Hlm. 366.

[54] *The doctrine of the separation of powers was first formulated by the French jurist, Montesquieu.* E.C.S. Wade and G. Godfrey Phillips, *Constitutional Law,* Fifth Edition, Longmans, Green and Co, London, 1957, Hlm. 21. Bandingkan dengan David Held, *Models of Democracy,* Second Edition, Blaclcwell Publisher Ltd, Oxford, 1998, Hlm. 82; N. Jayapalan,*Op. Cit,* Hlm. 25; Juga SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD., *Op. Cit,* Hlm. 43.

kekuasaan judikatif merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif berdiri sendiri. Menurut Montesquieu:

> *In each state there are three sorts of powers: legislative power, executive power over the things depending on the right of nations, and executive power over the things depending on civil right.*
>
> *By the first, the prince or the magistrate makes laws for a time a1ways and corrects or abrogates those that have been made. By the second, he make peace or war, sends or receives embassies, establishes security, and prevents invasions. By the third, he punishes crimes or judges disputes between individuab. The last will be called the power of judging, and the former simply the executive power of the state.*[55]

Pada catatan awalnya, Montesquieu memberikan sebutan yang sama bagi eksekutif dan judikatif, yakni sama-sama sebagai lembaga pelaksana *(executive)*, hanya saja yang satu sebagai pelaksana kekuasaan yang berhubungan dengan hak-hak negara, sementara yang satunya lagi sebagai pelaksana kekuasaan yang berhubungan dengan hak-hak warga negara. Namun ketika menjelaskan tugas dari masing-masing lembaga kekuasaan tersebut, Montesquieu menegaskan bahwa bentuk kekuasaan yang terakhir-kekuasaan yang berhubungan dengan hak-hak warga negara dinamakan kekuasaan kehakiman atau judikatif, sedangkan bentuk kekuasaan sebelumnya kekuasaan yang berhubungan dengan hak-hak negara-merupakan kekuasaan eksekutif yang sebenanya dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

Legislatif menurutnya, merupakan lembaga yang senantiasa berfungsi membuat peraturan perundang-undangan serta memperbaiki atau mengganti peraturan perundang-undangan yang telah dibuat tersebut. Eksekutif berfungsi membuat perdamaian atau peperangan, menempatkan atau menerima duta negara, membentuk pertahanan dan mencegah berbagai invasi yang datang. Sedangkan judikatif berfungsi untuk memvonis berbagai

---

[55] Montesquieu, *The Spirit of The law,* (Translated and Edited By Anne M. Cohler, Basia Carolyn Miller and Harold Samuel Stoue), Book XI, Chapter 6, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, Hlm. 156-157.

kejahatan atau mengadili berbagai persengketaan yang terjadi antar warga negara.

Ketiga bentuk lembaga kekuasaan tersebut merupakan lembaga-lembaga kekuasaan yang berdiri sendiri. Oleh karena itu, ketiganya harus berada pada posisi yang terpisah antara satu dengan lainnya, dengan alasan:

> *When legislative power is united with executive power in a single person or in a single body of tbe magistracy, there is no liberty, because one can fear tllat the same monarch or senate that makes tyrannical law will execute them tyrannical.*
>
> *Nor is there liberty irthe power of judging is not separate from legislatif power and from executive power. If it were joined to legislative power. the power over the life and liberty of the citizens would arbitrary. for the judge would be the ligislator. If it were joined to executive power, the judge could have the force of an oppressor.*[56]

Oleh karena, apabila kekuasaan eksekutif dan legislatif berada dalam satu lembaga atau satu orang maka kemerdekaan dalam bertindak menjadi hilang lantaran timbulnya kekuatiran dari salah satunya akan adanya peraturan perundang-undangan yang dibuat bersifat menindas atau pelaksanaan pemerintahan yang bersifat menindas. Demikian juga jika kekuasaan judikatif digabungkan dengan kekuasaan legislatif maka kekuasaan itu akan berbentuk sewenang-wenang bagi kehidupan dan kebebasan warga negara, karena hakim dapat bertindak sebagai pembuat peraturan perundang-undangan. sementara, jika kekuasaan judikatif digabungkan dengan kekuasaan eksekutif maka hakim akan menjadi bengis dan menindas, karena ia memiliki kekuatan untuk hal itu.

Dengan pemikiran tersebut makna dari konsep pemisahan kekuasaan, menurut E.C.S. Wade dan G. Godfrey Phillips, terdiri dari tiga poin penting, yaitu:

a. Bahwa pemegang salah satu dari ketiga lembaga kekuasaan tersebut tidak menjadi bagian dari satu atau lebih dari

---

[56] *Ibid.*

lembaga kekuasaan lainnya. Misalnya menteri tidak lagi menjadi anggota DPR.

b. Bahwa suatu lembaga pemerintahan tidak mempengaruhi terhadap tugas dan fungsi yang menjadi milik lembaga lainnya. Misalnya, Pengadilan bebas dari pengaruh eksekutif, atau menteri tidak bertanggungjawab kepada DPR.

c. Bahwa suatu lembaga pemerintahan tidak menjalankan fungsi lembaga lain. Misalnya eksekutif tidak membuat undang-undang.[57]

Dihindari adanya suatu lembaga yang dapat mempengaruhi tugas dan fungsi lembaga lain, bukan berarti ditiadakannya mekanisme kontrol antar lembaga kekuasaan negara. Namun arti "dapat mempengaruhi" di sini, di mana tugas dan fungsi suatu lembaga dapat diatur atau ditentukan implementasinya oleh lembaga lain. Sedangkan mekanisme kontrol tetap penting untuk diadakan menurut konsep pemisahan kekuasaan, sebagaimana yang dikenal dengan istilah mekanisme *checks and balances.* Pandangan Montesquieu ini, menurut komentar David Held, menunjukkan bahwa upaya untuk mengurangi tingkat sentralitas kekuasaan dalam satu tangan dan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dapat dilakukan dengan adanya mekanisme *checks and balances* antar lembaga-lembaga tersebut.[58] Amerika Serikat umpamanya, sebagai penganut konsep pemisahan kekuasaan, di dalam konstitusinya ditentukan adanya mekanisme *checks and balances* guna menyukseskan penyelenggaraan pemerintahan. Contohnya, Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang (RUU), tak satupun RUU dapat disahkan menjadi undang-

---

[57] E.CS. Wade and G. Godfrey Phillips, *Op. Cit.* Hlm. 20.

[58] *Montesquieu recast this idea and established an alternative account that was to be critical in attempts to curtail highly centralized authority, on the one hand, and to ensure that 'virtuous government' depended less on heroic individuals or civic discipline lllld more on a system of checks and balances, on the other*. David Held. *Op. Cit.*, Hlm. 85.

undang tanpa persetujuan Presiden. Begitu juga Mahkamah Agung dapat melakukan *check* terhadap Kongres dengan menyatakan bahwa suatu undang-undang bukan merupakan peraturan hukum *(unconstitutional),* melalui *hak judicial review* yang dimilikinya. Contoh lainnya, Kongres dapat melakukan *impeachment* terhadap Presiden dalam suatu pelanggaran berat.

Dengan demikian, inti dari konsep pemisahan kekuasaan *(separation of Power),* selain memuat ketiga poin di atas juga menentukan adanya mekanisme *checks and balances* di antara ketiga lembaga kekuasaan negara. Oleh karena, meskipun dilakukannya pemisahan kekuasaan antara lembaga-lembaga namun tidak diikuti suatu bentuk penyeimbang kekuasaan *(balancing of power)* melalui mekanisme *checks and balances,* konsekuensinya juga dapat menimbulkan adanya kekuasaan yang tidak terkendali atau bentuk kesewenang-wenangan.

Dikarenakan konsep pemisahan kekuasaan itu intinya berpandangan bahwa kekuasaan negara harus dipisahkan dalam bentuk tiga fungsi kekuasaan, maka konsep ini kemudian oleh Emmanuel Kant diperkenalkan dengan sebutan Trias Politica. Jadi, meskipun konsep Trias Politica ini selalu dikaitkan dengan nama Montesquieu, tetapi sebenarnya, menurut catatan SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, bahwa yang memberi nama Trias Politica bagi teori itu bukanlah Montesquieu sendiri melainkan Emmanuel Kant.[59] Asumsinya, pemberian nama tersebut karena menurut konsep pemisahan kekuasaaan baik, konsep Locke maupun Montesquieu, kekuasaan negara dipisahkan dalam bentuk tiga fungsi atau tiga poros *(trias)* kekuasaan *(politica).*

2.7 Konsep Pemerintahan Daerah

Sebelum memasuki pemahaman tentang konsep pemerintahan, terlebih dahulu dipahami apa yang dimaksud dengan istilah "pemerintahan" itu sendiri. Syaukani HR., Afan Gaffar, dan Ryaas

---

[59] SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara, *Loc. Cit*.

Rasyid dalam bukunya *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan,* mengatakan:

> *Pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, memobilasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainnya.*[60]

Definisi tersebut tampak masih sangat umum, sehingga sulit untuk menentukan maksud dari kegiatan penyelenggaraan negara yang mana atau siapa yang dimaksud dengan pemerintahan nasional. Oleh karena itu, mereka menambahkan bahwa arti pemerintahan tersebut termuat dalam dua bentuk, yaitu pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas menyangkut kekuasaan dan kewenangan dalam bidang legislatif, eksekutif dan judikatif.[61]

Demikian juga Donner mengemukakan bahwa cakupan pemerintahan dalam arti luas meliputi badan-badan yang menentukan haluan negara dan berkedudukan di pusat, kemudian terdapat juga instansi-instansi yang melaksanakan keputusan dari badan-badan tersebut. Sementara itu C. van Vollenhoven berpendapat bahwa tugas pemerintahan dalam arti luas terbagi

---

[60] Syaukani HR., Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, Hlm. 233.

[61] Secara tradisional, dipahami bahwa ada pembagian kekuasaan yang sangat tegas di antara ketiga lembaga tersebut. Sementara dalam pandangan ilmuwan politik modern, seperti Gabriel Almond, menyatakan bahwa legislatif fungsinya adalah *rule making,* sedangkan kekuasaan eksekutif pada dasamya melakukan apa yang disebut mengaplikasikan *(rule application)* dari apa yang sudah ditentukan dan ditetapkan, serta pihak judisiari memiliki kewenangan ajudikasi terhadap penyimpangan atau penyelewengan dalam mengeksekusikan keputusan dan aturan yang sudah ditetapkan *(rule adjudication). Ibid.* Bandingkan dengan Philipus M. Hadjon *(et. aJ). Pengantar Hukum Administrasi* Indonesia, Gajah Mada University Press., Yogyakarta, 1999, Hlm. 6; C.S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia,* Sinar Grafika, Jakarta, 2002, Hlm. 2. Juga SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, bahwa pemerintahan dalam arti luas adalah semua badan yang menyelenggarakan semua kekuasaan di dalam arti kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan legislatif. SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.,* Hlm. 8.

dalam empat fungsi yaitu pembentuk undang-undang, pelaksana atau pemerintah *(bestuur),* polisi dan keadilan.[62] Pemahaman yang searah dengan pemerintahan dalam arti luas itu, apabila dihubungkan dengan UUD 1945 sesudah amandemen, pemerintahan pusat terdiri MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA dan MK .

Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah pemerintahan dalam arti lembaga eksekutif saja, yang berfungsi *to execute* atau melaksanakan apa yang sudah disepakati atau diputuskan oleh pihak legislatif dan judikatif.[63] Jadi, pemerintahan dalam arti sempit merupakan pemerintahan sebagai badan yang melaksanakan fungsi eksekutif atau pemerintah saja. Meskipun demikian, guna menjalankan fungsi tersebut, badan eksekutif diberikan dua kewenangan utama, yaitu kewenangan yang bersifat administratif dan kewenangan bersifat politis. Kewenangan administratif merupakan kewenangan yang melekat pada jabatan seorang eksekutif yang sehari-hari harus mengendalikan roda pemerintahannya, atau melakukan manajemen pemerintahan secara baik. Sedangkan kewenangan politis merupakan wewenang membuat merumuskan, mengimplementasikan, melakukan evaluasi terhadap kebijaksanaan publik dalam sebuah negara.[64]

Dengan adanya dua arti pemerintahan tersebut, dapat dipahami, jika di dalamnya tercakup pengertian adanya beberapa lembaga kekuasaan yang berfungsi untuk menyelenggarakan pemerintahan secara umum maka dikatakan sebagai pemerintahan dalam arti luas atau pemerintahan, namun jika dalamnya hanya memuat pengertian adanya satu lembaga kekuasaan yang berfungsi untuk menyelenggarakan bidang pemerintahan (eksekutif) maka dikatakan sebagai pemerintahan dalam arti sempit atau pemerintah saja.

---

[62] *Ibid.* Hlm. 9.

[63] Syaukani HR., Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *Op. Cit.,* Hlm. 233. Pemerintahan dalam arti sempit adalah organ/alat perlengkapan negara yang diserahi tugas pemerintahan atau melaksanakan Undang-Undang. Dalam pengertian ini pemerintah banya berfungsi sebagai badan eksekutif *(Executive* atau *Bestuur).* SF. Marbun dan Mob. Mahfud MD, *Op. Cit,* Hlm. 8.

[64] *Ibid.* Hlm .. 235-236.

Pengertian tersebut berlaku juga ketika memahami konsep pemerintahan daerah, baik dalam arti luas maupun sempit. Dalam arti luas, pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan pemerintahan oleh lembaga-lembaga kekuasaan di daerah, yang dalam perkembangannya di Indonesia terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Sedangkan dalam arti sempit, hanyalah penyelenggaraan pemerintahan oleh Kepala Daerah saja. Apalagi bila melihat rumusan Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, yang nyata-nyata menggunakan ungkapan *pemerintahan.*[65] Bahkan arti pemerintahan daerah itu dikuatkan kembali sesudah amandemen, di mana pemerintahan daerah-baik provinsi maupun kabupaten/kota-memiliki DPRD, sedangkan Gubernur, Bupati dan Walikota bertindak sebagai kepala pemerintah daerah.[66] Dengan demikian dipahami bahwa konsep pemerintahan daerah yang dimaksud adalah pemerintahan dalam arti luas, yang terdiri dari Kepala Daerah (Kepala Pemerintah Daerah) dan DPRD.[67]

Pelaksanaan pemerintahan daerah bukanlah merupakan hal yang baru dalam sistem ketatanegaraan bangsa-bangsa di dunia. Menurut Nassmacher dan Norton, Pemerintahan Daerah secara historis telah dipraktikkan oleh beberapa negara sejak lama, bahkan di Eropa telah dimulai sejak abad XI dan XII. Di Yunani misalnya, istilah *koinotes* (komunitas) dan *demos* (rakyat atau distrik) adalah istilah yang digunakan untuk pemerintahan daerah. Romawi menggunakan istilah *municipality* (kota atau kotamadya) dan varian-varianya sebagai ungkapan pemerintahan daerah. Perancis menggunakan *comune* sebagai suatu komunitas swakelola dari sekelompok penduduk suatu wilayah. Belanda menggunakan

---

[65] Pembagian daerah lndonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan *pemerintahannya* (kursif penulis) ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam s!stem pemerintahan negara dan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 18.

[66] Pasal 18 ayat (3) dan (4).

[67] Pemerintahan dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD. Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op. Cit.,* Hlm. 102.

gemeente dan Jerman *gemeinde* (keduanya berarti umum), sebagai suatu entitas/kesatuan kolektif yang didasarkan pada prinsip bertetangga dalam suatu wilayah tertentu yang penduduknya memandang diri mereka sendiri berbeda dengan komunitas lainnya.[68] Sedangkan di Indonesia sendiri, sebelumnya, praktik pemerintahan daerah disebutkan dengan beberapa istilah.[69]

Pelaksanaan Pemerintahan Daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara sebagai sebuah organisasi, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi. Hal senada juga menurut pandangan Harris G. Warren, Harry D. Leinenweber dan Ruth O. M. Andersen, menurutnya:

> *Two Major Porpuoses of County Government. The first major porpuse, or function, of county government is to enforce or carry out state laws. The second major porpuse of the county government is to serve the people in ways additional to those required by the state.*[70]

Meskipun kedua tujuan yang dimaksud, dipraktikkan di Amerika yang menganut sistem pemerintahan federal, namun secara umum tujuan dari pelaksanaan pemerintah dalam bentuk satuan adalah sama, yakni dalam rangka untuk melancarkan atau memperluas pelaksanaan kegiatan-kegiatan organisasi pemerintahan negara serta agar dapat melakukan pelayanan terhadap masyarakat secara baik, apalagi bagi suatu negara yang memiliki wilayah luas. Lain halnya bagi suatu negara yang rnemiliki wilayah kecil dan rakyatnya

---

[68] K.H. Nassmacher & A. Norton, *Background to Local Government in West Germany* (1985), dalam SH. Sarundajang. *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara,* Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. 2001, Hlm. 22-23.

[69] Pemerintahan Umum Pusat di Daerah pada masa kemerdekaan terkenal dengan sebutan Pemerintahan Pamong Praja, sedangkan pada masa penjajahan terkenal dengan *sebutan Billenlandsbestuur, bestuursdianst* atau Pemerintahan Pengreh Praja. Harsono, *HTN, Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa,* Liberty, Yogyakarta, 1992, Hlm. 2-3.

[70] Harris G. Warren, Harry D. Leinenweber and Ruth O. M. Andersen, *Our Democracy at Work,* Prebtice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N. J., tt, Hlm. 89.

sedikit, Negara Singapura misalnya, maka pemerintahan daerah dianggap kurang keperluannya karena pemerintahan pusat dapat langsung menangani semua urusan.

Di Indonesia, pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan bentuk realisasi dari amanat yang tertuang dalam salah satu pasal UUD 1945, yaitu Pasal 18. Jadi, memang merupakan suatu tekad lama yang telah diberikan oleh *The Founding Fathers Indonesia,* agar pemerintahan daerah menjadi bagian dari sistem pemerintahan Indonesia. Bahkan sebelum disepakatinya Pasal 18 tersebut, pada sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945, Muhammad Yamin mengusulkan:

> *Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan negara bagian bawah .... Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja.*[71]

Usulan Yamin tersebut menunjukkan bahwa harus ditentukan adanya pembagian struktur kehidupan kenegaraan pada tingkat atas dan tingkat bawah. Pada tingkat atas dapat dikatakan sebagai pemerintahan pusat, sedangkan pada tingkat bagian bawah dapat diberikan kepada negeri, desa dan segala persekutuan adat. Tetapi, meskipun adanya pembagian struktur kehidupan kenegaraan sampai pada tingkat desa, namun untuk menyelenggarakan sistem pemerintahannya harus diserahkan kepada bagian tengah yang disebut sebagai pemerintahan daerah.

Terlepas dari pandangan Yamin di atas, sebenarnya secara umum pemerintahan daerah dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu pemerintahan perwakilan daerah *(local self-government)* dan pemerintahan nonperwakilan daerah *(local state government).* Namun apabila kedua jenis tersebut digabungkan maka akan diperoleh empat jenis pemerintah daerah, yaitu:[72]

---

[71] Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar* 1945, I, Cetakan Kedua, Siguntang, Jakarta, 1971 Hlm. 100.

[72] Sarundajang, *Op.Cit.* Hlm. 25-28.

a. Unit perwakilan dengan tujuan umum,
b. Unit nonperwakilan dengan tujuan umum,
c. Unit perwakilan dengan tujuan khusus, dan
d. Unit nonperwakilan daerah dengan tujuan khusus.

Oleh karena itu, maka dalam implementasinya telah dikenal dua bentuk daerah, yaitu daerah dalam arti otonom dan daerah dalam arti wilayah. Daerah dalam arti otonom, yaitu daerah sebagai pelaksana asas desentralisasi. Daerah otonom merupakan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut undang-undang. Sedangkan daerah dalam arti wilayah, yakni daerah sebagai pelaksana asas dekonsentrasi. Daerah wilayah yang dimaksud adalah daerah wilayah administatif, yaitu wilayah jabatan atau wilayah kerja *(ambtsressort)* menurut undang-undang.[73]

Indonesia sendiri, sebelum dikeluarkannya Undang-Undang No. 21 Tahun 1999, meletakkan daerah otonom di Daerah Kabupaten dengan sebutan Daerah Tingkat II (Dati II), dan meletakkan daerah wilayah administratif di Daerah Provinsi dengan sebutan Daerah Tingkat I (Dati I). Tetapi setelah dikeluarkannya undang-undang tersebut, maka istilah Daerah Tingkat II diganti menjadi Daerah Kabupaten/Daerah Kota, sedangkan istilah Daerah Tingkat I diganti menjadi Daerah Provinsi.[74] Akan tetapi, walaupun adanya penggunaan istilah tingkatan yang pada dasarnya sebagai pengaruh dari konsep pembagian bentuk daerah tersebut, namun dalam implementasinya tetap dikatakan sebagai daerah otonomi dan pemerintahannya disebut pemerintahan daerah otonom.[75]

Selanjutnya, guna memperlancar pelaksanaan pemerintahan daerah tersebut maka ada asas-asas yang digunakan, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan *(medebewind)*. Desentralisasi merupakan suatu penyerahan urusan-

---

[73] Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintahan dan Pemerintahan Daerah* , Rineka Cipta, Jakarta, 1990, Hlm. 25 ..

[74] Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 2

[75] Harsono, *Op. Cit.,* Hlm. 2.

urusan pemerintahan menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya.[76] Dalam hal ini, daerah mempunyai prakarsa sepenuhnya untuk menentukan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan maupun menyangkut segi-segi pembiayaannya. Asas desentralisasi memiliki pula tiga bentuk, yaitu:

a. Desentralisasi territorial, yaitu kewenangan yang diberikan pemerintah pada badan umum *(openbaar/ichaam)* seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri *(zelf regerende gemeenschappen),* yakni persekutuan untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkaitan dari berbagai golongan penduduk, biasanya terbatas pada suatu wilayah yang mereka tinggali.
b. Desentralisasi fungsional (termasuk juga menurut dinas/ kepentingan), yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan fungsi pemerintahan daerah tertentu oleh suatu organ atau badan ahli khusus yang dibentuk untuk itu.
c. Desentralisasi administratif (dikatakan juga sebagai dekonsentrasi atau *ambtelyk),* yaitu desentralisasi kewenangan untuk menjalankan tugas pemerintah pusat dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah oleh pejabat-pejabat pemerintah daerah sendiri.[77]

Desentralisasi sebenarnya merupakan pemberian wewenang untuk mengatur dan mengurus pemerintahan kepada satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah. Namun menurut Bagir Manan, karena desentralisasi selalu dihubungkan dengan statusnya yang mandiri atau otonom, maka pembicaraan mengenai desentralisasi berarti sekaligus juga merupakan pembicaraan mengenai autonomi.[78] Jadi, penekanan utama dari asas desentralisasi atau autonomi adalah adanya penyerahan tanggung jawab secara penuh

[76] BN. Marbun, *DPR Daerah, Pertumbuhan , Masalah dan Masa Depannya,* Ghalia Indonesia, Jakarta 1982, Hlm. 25.
[77] Irdwan Soejito, *Op. Cit.,* Hlm. 35.
[78] Bagir Manan. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op. Cit.,* Hlm. 174.

oleh pemerintahan pusat kepada Pemerintahan Daerah dalam beberapa wewenang tertentu. Meskipun pemerintahan daerah memiliki tanggung jawab penuh di daerah, namun tidak semua wewenang menjadi kekuasaan pemerintahan daerah, dengan kata lain ada sebagian wewenang masih berada di bawah kekuasaan pemerintah pusat.

Adapun asas dekonsentrasi, merupakan suatu asas pelimpahan urusan penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah kepada pejabat-pejabat di daerah, tetapi masih menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik mengenai perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaannya.[79] Pada asas dekonsentrasi, ada beberapa urusan pemerintahan yang tidak termasuk urusan rumah tangga daerah otonom. Oleh karenaitu, urusan pemerintahan dibedakan dalam bentuk urusan pemerintahan umum pusat yang diselenggarakan oleh Pemerintahan Pusat, urusan pemerintahan umum pusat di daerah yang diselenggarakan pemerintahan di daerah yang bersifat administratif yang lebih dikenal dengan sebutan pemerintahan pamong praja, dan urusan pemerintahan khusus pusat di daerah yang diselenggarakan oleh jawatan-jawatan pusat di daerah.[80] Pada urusan-urusan pemerintahan dalam bentuk pamong praja dan bentuk jawatan-jawatan pusat di daerah, maka pihak pemerintahan di daerah hanya bersifat administratif saja.

Sementara tugas pembantuan *(medebewind),* merupakan suatu asas penyeleggaraan di daerah berdasarkan perintah penguasa di atasnya atau dikenal dengan sebutan *de opgedragen taak* (tugas yang diperintankan). Istilah pemberian tugas tersebut dikenal juga dengan *serta-tantra, medebewind* atau *self-government,* yakni tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada daerah oleh pemerintah pusat atau pemerintah

---

[79] BN. Marbun, *Op. Cit.,* Hlm. 25. Bandingkan dengan pendapat lrawan Soejito, bahwa dekonsentrasi merupakan pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri. Istilah dekonsentrasi disebut juga dikenal dengan desentralisasi administratif, *ambtelyk decentralisatie,* dekonsentralisasi atau dalam istilah Perancis disebut *deconcentration administratative.* Irawan Soejito, *Op. Cit.,* Hlm. 35.

[80] Soehino, *Pemerlntahan di Daerah,* Liberty, Yogyakarta., 2002, Hlm. 118.

daerah di atasnya, dengan kewajiban untuk mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.[81]

Ketiga asas tersebut telah dipraktikkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Memang, ketentuan penggunaannya tidak dirumuskan dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen kecuali hanya ditentukan dalam penjelasannya bahwa ada dua bentuk daerah yaitu bersifat otonom *(streek dan locale rechts-gemeenschappen)* dan bersifat administrasi belaka. Namun dalam tiga undang-undang pemerintahan daerah berikut ini, asas-asas tersebut ditentukan secara limitatif. Undang-undang No. 18 Tahun 1965 menggunakan asas desentralisasi, hak autonomi dan medebewind. Undang-undang No.5 Tahun 1974 menggunakan desentralisasi, dekonsentrasi dan demikian juga Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Sedangkan sesudah amandemen, Pasal 18 UUD 1945 telah menyatakan secara limitatif bahwa ada dua asas yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu asas autonomi dan tugas pembantuan.

Dengan uraian-uraian di atas, sebenarnya predikat yang cocok untuk praktik selama ini adalah praktik penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dan bukan praktik otonomi daerah. Otonomi atau desentralisasi tidak bergantung pada penggunaan asas dekonsentrasi, karena asas ini hanyalah bagian dari praktik sentralisasi *(centralisatie met deconcentratie)*.[82] Namun terlepas dari kenyataan yang terjadi selama ini, konsep Pemerintahan Daerah tetap merupakan hal yang konkrit untuk diimplementasikan dalam sistem pemerintahan Indonesia. Konsep Pemerintahan Daerah yang dimaksud oleh UUD 1945 adalah pemerintahan daerah dalam arti luas, yakni penyelenggaraan pemerintahan di daerah oleh DPRD dan Kepala Daerah (pemerintah). Adanya DPRD sebagai unsur kekuasaan dalam pemerintahan daerah memang tidak ditegaskan dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen. Namun dengan adanya penjelasan pasal tersebut yang mengatakan bahwa

[81] Irawan Soejito, *Op. Cit.*, Hlm. 118.
[82] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op. Cit.*, Hlm. 173.

di daerah-daerah akan diadakan badan perwakilan daerah, maka menurut BN. Marbun, ketentuan itulah yang menjadi landasan yuridis bagi pembentukan pemerintahan daerah beserta aparatnya, yang mana salah satu unsur pentingnya ialah semacam badan perwakilan daerah yang kemudian berkembang menjadi Dewan Penvakilan Rakyat Daerah (DPRD).[83]

Keberadaan kedua unsur tersebut dalam pemerintahan daerah dengan bercermin pada unsur-unsur kekuasaan yang ada pada pemerintahan pusat menunjukkan bahwa keduanya juga merupakan lembaga-lembaga kekuasaan yang berfungsi untuk menggerakkan roda organisasi pemerintahan, yakni pemerintahan daerah. Bertindak sebagai lembaga-lembaga kekuasaan tersendiri, berarti keduanya juga memiliki wewenang *(absolute competentie)* tersendiri pula, selain dimungkinkan adanya bentuk percampuran kewenangan sebagai realisasi dari prinsip *checks and balances,* yang juga menunjukkan adanya hubungan kekuasaan *(gezagverhouding)* di antara keduanya.[]

83 B.N. Marbun, Op. Cit., Hlm. 29.

BAB III

PERUBAHAN INSTITUSI-INSTITUSI POLITIK DAN PENDISTRIBUSIAN KEKUASAAN DALAM SISTEM KESATUAN INDONESIA

3.1 Distribusi Kekuasaan Dalam UUD 1945

Kosakata "distribusi" dapat diartikan sebagai penyaluran, pembagian atau pengiriman kepada beberapa orang atau beberapa tempat.[1] Sementara dalam bidang Hukum Tata Negara, istilah pembagian kekuasaan lebih dikenal dengan sebutan *distribution of power* atau *division of power*, yang kemudian diartikan pendistribusian kekuasaan. Harus diingat, bahwa Indonesia tidak menganut negara federal, tetapi secara umumnya menganut konsep negara kesatuan (*unitary system*). Ini berlainan dengan Malaysia yang mempraktekkan sistem federal.

Seperti telah disinggung sebelumnya, UUD 1945 tidak menganut konsep pemisahan kekuasaan secara murni, sebaliknya hanyalah pemisahan dalam arti formil.[2] Ini karena adanya bentuk percampuran kewenangan antar lembaga-lembaga negara serta telah terjadinya rangkap jabatan, dan karena selain dari tiga lembaga kekuasaan tersebut yaitu Presiden, MPR, judikatif. Mengapa demikian? Jawabannya ialah karena di dalam sistem politik

---

[1] Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia,* Balai Pustaka, Jakarta 1995, Hlm. 238.

[2] Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Loc. Cit.* Juga dalam Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Loc. Cit.*

Indonesia ketika itu belum ada pengkhususan. Peranan, seperti ahli-ahli politik kepartian boleh merangkap jabatan menteri, Hatta menjabat jabatan dalam mahkamah, malah Presiden sendiripun tidak dipilih melalui pemilihan umum seperti di Amerika Syarikat.

Semenjak 1945 telah beberapa kali terjadinya rangkap jabatan dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Kejadian itu, dimulai dengan duduknya Ketua MA sebagai Menteri Penasehat Hukum, dilanjutkan dengan duduknya orang-orang yang bertugas sebagai *uitvoerende* dan *rechtterlijkemacht* dalam MPRS, pada masa Orde Lama. Demikian juga, bukan hal yang asing bagi Menteri-Menteri Orde Baru untuk merangkap jabatan sebagai anggota DPR dan MPR.[3] Sehingga jadilah judikatif merangkap jabatan eksekutif atau legislatif, begitu juga eksekutif merangkap jabatan legislatif. Memang, jika kembali pada UUD 1945 sebelum amandemen, hal itu tidak dianjurkan tetapi kenyataannya juga tidak dilarang.

Selain terjadinya rangkap jabatan, UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen, secara limitatif menentukan adanya bentuk percampuran kewenangan antara lembaga-lembaga negara. Misalnya, DPR bersama-sama Presiden memegang kekuasaan membuat undang Undang-undang,[4] Presiden bersama-sama DPR memegang kekuasaan diplomatik,[5] Presiden bersama-sama MA memiliki kekuasaan dalam memberikan grasi dan rehabilitasi,[6] Presiden, DPR dan Komisi Yudisial bersama-sama memiliki wewenang dalam mengangkat calon anggota Hakim Agung,[7] dan seterusnya.

Alasan kedua tidak dianutnya secara murni konsep pemisahan kekuasaan, karena UUD 1945 menentukan adanya bentuk lembaga

---

[3] Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara,* Aksara Baru, Jakarta, 1985,Hlm.23-24.

[4] UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 5, Pasal 20, Pasal 21 dan Pasal 22; UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 5, Pasal 20, Pasal 20A, Pasal 21, dan Pasal 22.

[5] UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 1; UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 11 dan Pasal 13.

[6] UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 14 ayat (1)

[7] *Ibid.* Pasal 24 A Ayat (3).

kekuasaan lainnya di samping tiga lembaga kekuasaan tersebut. Sebelum amandemen, terdapat beberapa lembaga kekuasaan yang ditentukan UUD 1945, yaitu DPR sebagai lembaga legislatif, Presiden sebagai lembaga eksekutif, MA sebagai lembaga judikatif, BPK sebagai lembaga auditif, dan DPA sebagai lembaga konsultatif, yang semuanya dinamakan lembaga-lembaga tinggi negara. Di atas semua lembaga tinggi negara tersebut, terdapat suatu lembaga tertinggi ,negara yaitu MPR. Sedangkan sesudah amandemen UUD 1945 telah menambah dan mengurangi beberapa lembaga negara sebelumnya, dengan komposisi yang ada terdiri dari MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK dan BPK.

3.1.1 Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

UUD 1945 sebelum amandemen telah menentukan bahwa MPR sebagai lembaga tertinggi negara atau sebagai badan tertinggi perwakilan rakyat *(supremacy of the people's consultative assembly).* Prinsip ini menentukan bahwa kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR,[8] karena MPR adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia *(Vertelingsorgan des Willens des Staatsvolkes).* Dengan posisi tersebut, MPR memiliki kekuasaan yang luas, hal itu sebagaimana dikenal dengan sebutan tujuh kunci sistem pemerintahan negara.[9] Akan tetapi, sesudah amandemen, di samping tidak lagi memegang kekuasaan tertinggi atas nama rakyat, MPR juga tidak lagi memiliki kekuasaan yang luas seperti sebelumnya. Kekuasaan MPR, menurut UUD 1945 sesudah amandemen, hanya terdiri dari: 1). mengubah dan menetapkan UUD; 2). melantik Presiden/Wakil Presiden, namun melantik di sini hanya bahasa umum, bukan bahasa yang mempunyai arti atau akibat hukum[10] dan 3). memberhentikan Presiden/Wakil Presiden

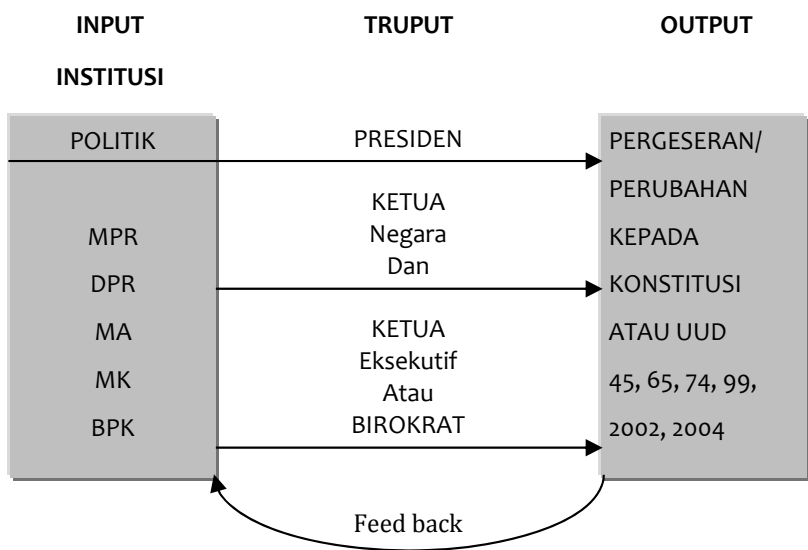
---

[8] UUD 1945 sebelum amandemen. Pasal 1 ayat (2)

[9] *Ibid.* Pasal 1 ayat (2), Pasal 3, Pasal 6 ayat (2) dan Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara.

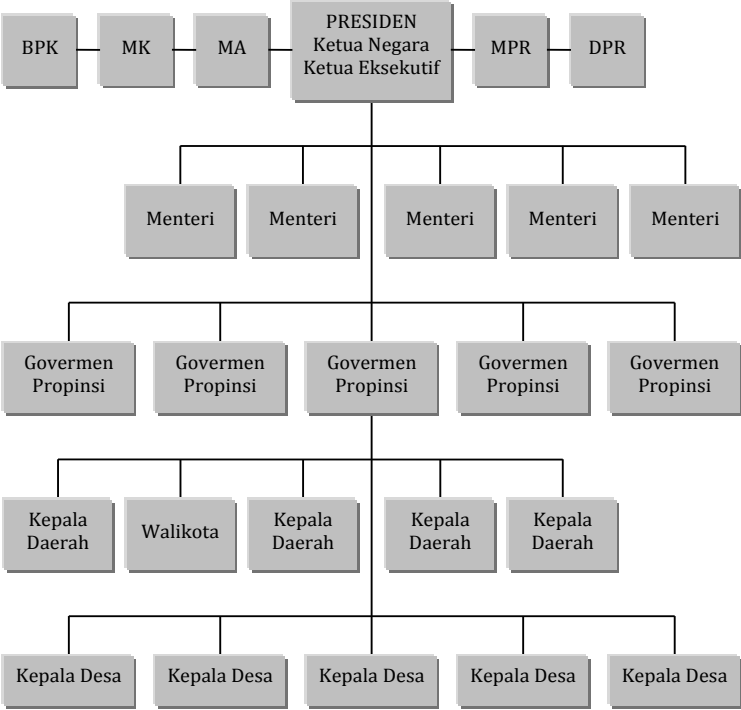
[10] MPR tidak melantik. Presiden dan/atau wakil Presiden mengucapkan sumpah (sendiri) di hadapan sidang MPR. Praktik ini disimpulkan dari bunyi UUD yang menyebutkan: *Presiden bersumpah atau berjanji* bukan *diambil sumpah atau*

dalam masa jabatannya menurut UUD.[11] MPR sudah tidak berposisi lagi sebagai lembaga tertinggi negara atau sebagai badan tertinggi perwakilan rakyat, karena tidak lagi ditentukan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, di mana kedaulatan rakyat *(volkssouvereiniteit)* telah diserahkan secara langsung oleh rakyat kepada lembaga-lembaga negara melalui pemilihan umum baik kepada DPR, DPD maupun kepada Presiden.

HUBUNGAN ANTARA INSTITUSI POLITIK DENGAN PERGESERAN UUD

janji. Berdasarkan bunyi (teks) tersebut maka Presiden dan/atau Wakil Presiden mengucapkan sendiri sumpah atau janji. Jadi tidak ada pelantikan dalam makna seperti contoh pelantikan duta besar di atas. Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru,* FH UII Press, Yogyakarta, 2003, Hlm. 82.

[11] UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 3 ayat (1), (2) dan (3).

Gambar 3.1 :

STRUKTUR PEMERINTAHAN REPUBLIK INDONESIA DALAM SISTEM KESATUAN MENURUT UUD 45 (KONSTITUSI) SEBELUM AMANDEMEN

3.1.2 Institusi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Keberadaan DPR ada kemiripannya dengan Parlemen dalam negara yang menganut sistem parlementer *(parliamentary executive system)*, yakni sama-sama berposisi sebagai lembaga perwakilan rakyat. Begitu juga di Inggris. Hanya saja, menurut A. V. Dicey, Parlemen di Inggris memiliki kekuasaan penuh *(sovereignty)* dalam membuat undang-undang, sehingga tak satu orang atau badanpun diakui oleh hukum untuk dapat menolak atau mengindahkan undang-undang yang diproduksi oleh Parlemen.[12]

---

[12] A. V. Dicey, *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, Mac Millan and Co. Limited, London, 1952, Hlm. 39-40.

Berbeda dengan Parlemen di Inggris, DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidaklah memiliki kekuasaan penuh *(sovereignty)* untuk membuat undang-undang dan hanya memiliki kekuasaan yang sedikit di luar itu. Sebelum amandemen UUD 1945, kekuasaan untuk membuat undang-undang *(legislation)* menjadi milik bersama antara DPR dan Presiden, itupun hanya berupa wewenang menyetujui RUU menjadi undang-undang dan hak inisiatif yang jadi bagian DPR, sedangkan wewenang untuk mengesahkan berada pada Presiden.[13]

Adapun bentuk kekuasaan lainnya yang dimiliki DPR terdiri dari wewenang menyetujui pernyataan Presiden untuk perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain,[14] membahas Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diajukan Pemerintah setiap tahun anggaran, serta mengetahui hasil pemeriksaan tanggung jawab tentang keuangan negara yang dilakukan oleh BPK.[15] Di samping itu. dalam bagian Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara, dikatakan "Dewan Perwakilan Rakyat dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden ... " Oleh karenanya, DPR dipandang memiliki kekuasaan berupa fungsi pengawasan terhadap Presiden, sehingga disimpulkan bahwa DPR memiliki fungsi untuk membuat undang-undang *(legislation),* fungsi untuk membahas anggaran *(budget* atau *begrooting)* dan fungsi pengawasan *(control).*

Sesudah amandemen UUD 1945, DPR memiliki kekuasaan yang lebih luas dan lebih berkuasa dalam pembuatan undang-undang. Dikatakan lebih berkuasa dalam pembuatan undang-undang, karena selain kembali memegang kekuasaan membentuk undang-undang.[16] juga Presiden tidak lagi semaunya dapat memveto RUU yang telah disetujui bersama menjadi undang-undang, apabila dalam waktu 30 hari RUU tersebut tidak disahkan Presiden maka RUU itu sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.[17]

---

[13] Pasal 5, Pasal 20, Pasal 21 dan Pasal 22.

[14] UUD 1945 sesudah amandemen, *Op. Cit.* Pasal 11

[15] *Ibid.* Pasal 23 ayat (1) dan (5)

[16] *Ibid.* Pasal 20 ayat (1)

[17] *Ibid.* Pasal 20 ayat (5)

Bentuk kekuasaan lain yang dimiliki DPR menurut UUD 1945 sesudah amandemen, yakni kekuasaan berupa hak mengusulkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR dengan alasan yang ditentukan Pasal 7A, hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat menurut Pasal 20A ayat (2), wewenang memberikan pertimbangan mengenai pengangkatan duta dan menerima penempatan duta negara lain menurut Pasal 13 ayat (2) dan (3), dan lain-lain. Intinya semua bentuk penambahan kekuasaan DPR tersebut, dilakukan guna untuk memperkuat posisinya dalam menjalankan ketiga fungsi DPR,yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

3.1.3 Institusi Kepresidenan, Presiden dan Menteri-Menteri

Presiden dan Menteri-Menteri menurut UUD 1945 adalah Presiden yang bertindak sebagai kepala pemerintahan atau kepala eksekutif. Presiden yang memiliki kekuasaan sebagaimana pandangan sistem pemerintahan presidensiil *(non-parliamentary or fixed executive system.* Sebelum amandemen UUD 1945, kekuasaan Presiden yang begitu besar dan kuat. Selain menjalankan kekuasaan eksekutif sebagai kepala pemerintahan,[18] misalnya mengangkat dan memberhentikan Menteri. Presiden juga memegang kekuasaan lainnya berupa kekuasaan bidang luar negeri *(diplomatic),* militer *(military),* pertahanan *(defence),* pengampunan (seperti pemberian grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi)[19] dan sebagainya, serta yang lebih menonjol lagi bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang *(legislation).*[20]

Sebagai kepala negara, Presiden memiliki kekuasaan yang luas dan kuat. Dalam bagian Penjelasan UUD 1945 dikatakan bahwa Presiden adalah mandataris MPR. Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah MPR kekuasaan dan tanggung jawab dalam menjalankan pemerintahan negara berada

[18] Pasal 4 ayat (1) dan Pasal17 ayat (2).
[19] *Ibid.* Pasal 10, Pasal 11, Pasal12, Pasal 13 dan Pasal 14.
[20] *Ibid.* Pasal 5, Pasal 21 ayat (2) dan Pasal 22.

di tangan Presiden *(concentration of power and responsibility upon the President)*, dan Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR. Intinya memberikan kekuasaan yang begitu kuat kepada Presiden, baik sebagai Kepala Negara maupun sebagai Kepala Pemerintahan.

Namun sesudah amandemen, kekuasaan Presiden tidak begitu besar dan kuat lagi, kecuali hanya untuk menetapkan posisinya sebagai Kepala Pemerintahan (eksekutif). Indikasinya, selain Presiden tidak memiliki kekuasaan penuh dalam membuat undang-undang, seperti dijelaskan dalam bagian kekuasaan DPR diatas, juga beberapa bidang kekuasaan yang sebelumnya menjadi milik Presiden secara utuh, telah ditentukan menjadi milik bersama dengan lembaga negara lainnya. Misalnya, Presiden memegang kekuasaan bidang diplomatik bersama DPR,[21] Presiden memberikan grasi dan rehabilitasi bersama MA,[22] dan lain-lain. Indikasi yang lebih menunjukkan bahwa posisi Presiden tidak seperti sebelumnya, yakni Presiden tidak ditentukan lagi menjadi mandataris MPR, posisi yang seringkali ditafsirkan sebagai penguasa tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

3.1.4 Institusi Mahkamah Agung (MA)

Kehadiran MA sebagai salah satu lembaga kekuasaan negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, pada dasarnya merupakan bagian dari keinginan untuk mewujudkan Indonesia sebagai suatu negara hukum *(rechtstaat)*. Oleh karena, negara hukum tidak akan terwujud sebelum diadakannya suatu lembaga yang khusus melaksanakan kekuasaan bidang hukum itu sendiri atau disebut juga bidang kehakiman. Hal yang sama juga dimaksudkan Montesquieu untuk memisahkan lembaga judikatif dari lembaga-lembaga kekuasaan lainnya.

Meskipun MA merupakan suatu lembaga negara yang memegang kekuasaan bidang kehakiman, namun UUD 1945 sebelum amandemen tidak menyebutkan secara jelas bagaimana

---

[21] *Ibid.* Pasal 13.
[22] *Ibid.* Pasal 14 ayat (1).

bentuk kekuasaan kehakiman yang dimaksud. Dalam Pasal 24 ayat (l) dan (2) dikatakan "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang; Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman ini diatur dengan undang-undang." Jadi, bentuk dan susunan badan-badan kekuasaan kehakiman baru dapat difahamani dengan melihat undang-undang organik yang dikeluarkan berikutnya.

Oleh karena itu, dalam perkembangannya telah dikeluarkan beberapa undang-undang tentang kehakiman dan MA tersebut, seperti; Undang-undang No. 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-badan Kehakiman dan Kejaksaan, Undang-undang No. 19 Tahun 1964 yang diperbaharui dengan Undang-undang No. 14 Tahun 1970 diperbaharui pula dengan Undang-undang No. 35 Tahun 1999 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, dan Undang-undang No. 13 Tahun 1965 yang perbaharui dengan Undang-undang No. 6 Tahun 1969 diperbaharui pula dengan Undang-undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Namun terlepas dari keberadaan undang-undang itu, yang urgensinya dapat dilihat di sini, bahwa UUD 1945 sebelum amandemen telah menentukan kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan tersendiri dalam sistem ketatanegaraan Indonesia atau kekuasaan judisiari yang dipegang oleh lembaga negara yang tersendiri pula yaitu MA.

Hanya saja kekuasaan judikatif di Indonesia lebih cenderung pada sistem *civil law*,[23] jika melihat peranan hakim dalam memutuskan atau menyelesaikan perkara yang diajukan kepadanya. Seperti

---

[23] Tiada seorang Tiada seorang juapun dapat dihadapkan di depan Pengadilan selain daripada yang ditentukan baginya oleh Undang-undang; Tiada seorang juapun dapat dijatuhi *Pidana*, kecuali apabila Pengadilan, kerana alat pembuktian yang sah menurut Undang-undang mendapat keyakinan bahawa seseorang yang dianggap dapat bertanggung jawab, telah bersalah atas perbuatan yang dituduhkan atas dirinya. Undang-undang No. 14 Tabun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Pasal 6 ayat (I) dan (2). Kaidah yang sangat normatif tersebut dipandang tidak memberikan kesempatan kepada hakim untuk membuat hukum di luar peraturan perundang-undangan yang, sebagaimana halnya tradisi dalam sistem *civil law'*.

dimaklumi, wilayah kekuasaan judikatif berbeda dalam pandangan sistem *common law* dan sistem *civil law.* Dalam sistem *common law* seperti terdapat di negara-negara Anglo Saxon-Inggris umpamanya, lembaga judikatif tidak saja berwenang dalam menafsirkan UUD tetapi juga berwenang dalam menciptakan hukum. Oleh karena itu, hakim sebagai bagian dari pejabat judikatif, turut serta menciptakan hukum dengan keputusannya, sebagaimana yang dikenal dengan istilah *judge-made law.*[24] Sedangkan dalam sistem *civil law* yang terjadi adalah sebaliknya.[25]

Sesudah amandemen UUD 1945, bentuk dan susunan badan-hadan kekuasaan kehakiman yang dipegang oleh MA tersebut, telah dipertegas. Kekuasaan kehakiman selain dipegang oleh MA serta oleh badan judikatif lainnya di bawah MA, yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara, juga dipegang oleh MK. Kekuasaan kehakiman dikatakan sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.[26] Lebih dari itu, UUD 1945 juga menegaskan apa yang menjadi wewenang MA. Menurut Pasal 24 A ayat (1), MA berwenang untuk mengadili tingkat kasasi, hak *judicial review* bagi peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan wewenang lainnya menurut undang-undang. Guna menjaga independensi dan netralitas hakim, maka pengangkatan calon Hakim Agung telah dijadikan wewenang bersama antara Komisi Yudisial, DPR dan Presiden.[27] Kiranya berangkat dari pengalaman sebelumnya, di mana pengangkatan dan pemberhentian Hakim Agung menjadi cengkeraman kuat pihak

---

[24] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik, Op. Cit.,* Hlm. 222

[25] One of the principal reasons for the quite different status of the civil law judge is the existence of a different judicial tradition in the civil law, beginning in Roman times. The judge *(iudex.)* of Rome was not prominent man of the law. Prior to the imperial period he was, in effect, a layman discharging an arbitral function by presiding over the settlement or dispute according to fomulate supplied by another official, the *praetor. ...* The judge had no inherent lawmaking power. John Henry Merryman. *The Civil Law Tradition,* Second Edition, Stanford University Press, California, 1985, Hlm. 35.

[26] UUD 1945 setelah amandemen, *Op. Cit.* Pasal 24 ayat (1) dan (2).

[27] *Ibid.* Pasal 24A ayat (2), (3) dan (4)

eksekutif, akibatnya seringkali keberadaan hakim menjadi tidak merdeka dalam menegakkan hukum dan keadilan.

3.1.5 Dewan Pertimbangan Agung (DPA)

Keberadaan DPA dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sebenarnya merupakan pengaruh kolonial sebelumnya. Oleh karena, menurut Bagir Manan, tidak banyak negara yang memiliki lembaga tersebut, kecuali negara-negara yang unsur ketatanegaraannya ada hubungan dengan sistem pemerintahan Perancis. Sedangkan di Indonesia pada masa kolonial Belanda, lembaga ini dikenal dengan sebutan *Raad van Indie*, seperti yang diatur dalam Pasal 7 B.[28] Pandangan tersebut cukup argumentatif, mengingat Belanda sebelumnya merupakan salah satu negara di bawah pengaruh pemerintahan Perancis dan telah menggunakan *Codes Napoleon* sebagai sumber hukumnya. Jadi, adanya *Raad van Indie* pada waktu itu, juga merupakan pengaruh dari sistem pemerintahan Perancis yang dibawa kolonial Belanda ke Indonesia.

Di Indonesia, sebelum amandemen UUD 1945, DPA merupakan salah satu dari lembaga-lembaga kekuasaan tinggi negara. Dalam Pasal 16 ayat (1) dan (2) dikatakan "Susunan Dewan Pertimbangan Agung ditetapkan dengan undang-undang; Dewan ini berkewajiban memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul kepada Pemerintah." Kemudian dalam penjelasan pasal tersebut dikatakan pula "Dewan ini ialah sebuah *Council of Slate* yang berwajib memberi pertimbangan-pertimbangan kepada pemerintah. la sebuah badan penasehat belaka." Oleh karena itu juga, lembaga ini dikatakan sebagai lembaga konsultatif, yakni hanya sebagai wahana untuk berkonsultasi.

Ada dua pemahaman lewat ketentuan-ketentuan tersebut, yaitu adanya fungsi dan tugas bagi DPA. Dalam hubungan fungsi, DPA hanya berfungsi sebagai lembaga yang memberikan nasehat kepada Presiden. Sedangkan berkenaan dengan tugas, DPA

---

[28] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi,* FH UII Press, Yogyakarta, 2003, Hlm.85.

memiliki dua tugas, yaitu memberikan jawaban atas pertanyaan Presiden dan memberikan pertimbangan kepada Pemerintah.

Rumusan Pasal 16 di atas, menurut Bagir Manan, jelas membuat perbedaan antara istilah *Presiden* dengan *Pemerintah,* meskipun ada ungkapan implisit yang menyamakan antara istilah *Presiden* dengan *Pemerintah* dalam bagian penjelasan. Namun, dengan rumusan itu, seharusnya DPA dapat memberikan pertimbangan kepada Presiden, dan dapat juga kepada unsur Pemerintah selain Presiden misalnya Menteri.[29] Tetapi kenyataannya tidak demikian, dalam praktiknya-khususnya masa Orde Baru, jawaban atau usulan DPA hanya diberikan kepada Presiden, sebagaimana dimuat dalam Undang-undang No. 14 Tahun 1978.

Ketentuan tentang memberikan jawaban adalah kewajiban dan memberikan pertimbangan adalah hak bagi DPA, secara otomatis membuat keberadaan tugas lembaga ini menjadi pasif. Dikatakan pasif, karena, meskipun menjawab pertanyaan Presiden merupakan suatu kewajiban, namun kewajiban itu baru dapat dilaksanakan apabila Presiden menggunakan haknya untuk mengajukan pertanyaan kepada DPA. Ketika Presiden tidak menggunakan hak tersebut, berarti DPA juga tidak mempunyai kewajiban sekaligus tidak memiliki tugas dalam hal ini. Demikian juga dengan memberi pertimbangan. Oleh karena tugas ini merupakan hak bagi DPA, maka tidak merupakan kesalahan baginya jika tidak menggunakan hak tersebut. DPA, dalam artian ini, boleh memilih dalam dua hal yaitu memberi atau tidak memberi pertimbangan.

Adanya bentuk kepasifan dan kekurangan-eksisan DPA dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka setelah amandemen UUD 1945, lembaga ini telah ditiadakan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Jikapun pasal 16 sesudah amandemen masih memungkinkan adanya suatu dewan pertimbangan, namun dewan yang dimaksud bukanlah DPA sebelumnya melainkan suatu dewan yang hanya dibentuk oleh Presiden untuk memberikan nasihat dan pertimbangan kepadanya. Jadi, hanyalah sebuah dewan pertimbangan yang berada di bawah kekuasaan Presiden.

---

[29] *Ibid.* Hlm. 87.

3.1.6 Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Terdapat satu ayat dalam UUD 1945 sebelum amandemen, yang menentukan adanya lembaga kekuasaan negara yang bernama BPK, yaitu ayat (5) Pasal 23 yang mengatakan:

> *Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*

Demikian juga setelah amandemen, tidak banyak ditemukan uraian mengenai BPK, kecuali hanya sedikit penjelasan yang lebih limitatif dari pada sebelumnya. Dalam Pasal 23E, 23F dan 23G, dijelaskan bahwa setelah menjalankan tugasnya untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara, BPK akan menyerahkan kertas kerjanya kepada DPR, DPD dan DPRD. Adanya bentuk penyerahan hasil kerja tersebut kepada DPD dan DPRD, karena adanya keterkaitan erat dengan kedudukan BPK yang telah sampai pada tingkat provinsi, dimana DPD dan DPRD memiliki domain yang kuat atas wilayah tersebut. Kemudian guna menjaga independensi dan kemandirian lembaga ini, maka pengangkatan anggotanya dilakukan oleh DPR dengan pertimbangan DPD yang diresmikan oleh Presiden.

Pasal-pasal tersebut menunjukkan bahwa BPK hanyalah bertugas untuk memeriksa *(audit)* pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara, sedangkan masalah selanjutnya menjadi tugas DPR, DPD atau DPRD. Karena hanya bertugas mengaudit saja, lembaga ini juga dikatakan sebagai lembaga kekuasaan auditif atau inspektif. Tetapi, menurut Dahlan Thaib, kata "inspektif" lebih umum karena dapat didelegasikan kepada BPK dan DPR. BPK melakukan inspektif atas pengelolaan dari tanggung jawab tentang keuangan negara, sedangkan DPR sebagai lembaga inspektif atas pelaksanaan tugas pemerintahan.[30]

---

[30] Dahlan Thaib, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Op. Cit.,* Hlm. 11.

3.1.7 Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Pemerintah Daerah Terdapat Antara DPD dan Pemerintahan

DPD adalah lembaga negara baru yang diperkenalkan oleh UUD 1945 hasil amandemen. Menurut Bagir Manan, ada dua bentuk gagasan yang mengiringi kelahiran DPD. *Pertama,* gagasan mengubah sistem perwakilan menjadi sistem dua kamar *(bicameral system).* Seperti diketahui bahwa dalam negara yang menganut sistem tersebut ditemukan adanya dua bentuk lembaga perwakilan, misalnya *Senate* (sebagai DPD) dan *House of Representatives* (sebagai DPR) sebagai dua unsur dalam Congress Amerika, *de Earste Kamer* dan *de Tweede Kamer* sebagai dua unsur dalam *Staten Generaal* Belanda, *House of Lords* dan *House of Commons* sebagai dua unsur dalam Parlemen Inggris, dan lainnya. *Kedua,* gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara.[31]

Oleh karena itu, Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sesudah amandemen menentukan bahwa lembaga ini sama seperti halnya DPR yakni dipilih langsung oleh rakyat. Tetapi ia tidak dicalonkan oleh partai politik melainkan dicalonkan langsung oleh rakyat. Kelihatannya ada suatu harapan agar DPD lebih independen dari semua golongan dan aspiratif terhadap semua kepentingan rakyat, khususnya diharapkan mampu menjadi media pembawa aspirasi rakyat di daerah berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan kepentingan lainnya.

Pasal 220 UUD 1945 menunjukkan ada beberapa bentuk wewenang yang dimiliki oleh DPD, yaitu: 1). Mengajukan RUU kepada DPR mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan sumber daya ekonomi, dan perimbangan keuangan pusat daerah; 2). Ikut membahas RUU mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan

---

[31] Bagir Manan. *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru, Op. Cit.,* Hlm. 53.

sumber daya ekonomi, dan perimbangan keuangan pusat daerah; 3). Memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang bcrkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama; 4). Melakukan pengawasan dan melaporkannya kepada DPR atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan sumber daya ekonomi, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama.

Inti dari semua kewenangan tersebut adalah wewenang mengajukan RUU, wewenang ikut membahas RUU, wewenang memberikan pertimbangan mengenai RUU, serta wewenang melakukan pengawasan dan melaporkan hasil pengawasan atas pelaksanaan RUU tertentu kepada DPR. Dengan demikian, ternyata kewenangan yang sedikit itu kalau tidak bisa dikatakan kekuasaan semu atau partisipan saja-tidak sebanding dengan legitimasi rakyat yang dimilikinya, bahkan legitimasi tersebut *(power ligitimate)* lebih kuat dari legitimasi anggota DPR yang hanya dicalonkan dan juga ditentukan oleh partai politik.

Dengan kenyataan itu juga, bahwa gagasan sistem dua kamar yang dicanangkan sebelumnya tidak dapat terpenuhi dengan baik. Ada tiga alasan untuk ini, menurut Bagir Manan. *Pertama,* walaupun telah terjadi perubahan wewenang, namun MPR masih mempunyi wewenang sendiri (original) di luar DPR dan DPD, seperti dijelaskan di atas. *Kedua,* meskipun kelibatannya DPD merupakan lingkungan jabatan yang mandiri dan memiliki wewenang sendiri. tapi kenyataannya DPD hanyalah sebagai pelengkap (komplementer). *Ketiga,* DPD bukanlah badan legislatif penuh. DPD hanya berwenang mengajukan dan membahas RUU di bidang tertentu saja yang disebut secara enumeratif dalam UUD 1945.[32] Jadi, eksistensi DPD di Indonesia tidak dapat disamakan dengan eksistensi *Senate* dalam Congress Amerika, *de Earste Kamer* dalam Staten Generaal Belanda, atau *House of Lords* dalam Parlemen Inggris.

---

[32] *Ibid.* Hlm. 55-56.

3.1.8 Mahkamah Konstitusi (MK)

Oleh karena suatu konstitusi hanya memuat materi-materi yang dianggap penting dan mendasar *(fundamental, grodslagen)* atau hanya sebagai hukum dasar *(droit constitutionelle)* saja, akibatnya ia sangat berpeluang untuk ditafsirkan dalam implementasinya. Namun, agar jangan terjadi salah penafsiran, diperlukan adanya suatu lembaga yang secara resmi berwenang untuk hal tersebut. Dalam praktiknya di beberapa negara, memang terdapat perbedaan mengenai siapa yang bertindak sebagai lembaga yang dimaksud. Misalnya di Inggris, wewenang tersebut diberikan kepada Parlemen, Perdana Menteri dan Pengadilan, di Amerika diberikan kepada *Supreme Court*, dan di Belanda diberikan kepada *Staten Generaal*. Namun kebanyakan di negara-negara lainnya, wewenang tersebut diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi (MK); antara lain terdapat di Korea Selatan, Jerman, Thailand. dan Perancis (dengan nama Dewan Konstitusi).

Hal senada juga dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie. Menurutnya, oleh karena dalam desain keempat amandemen UDD 1945 tidak lagi dikenal adanya lembaga tertinggi negara yang sebelumnya dipegang oleh MPR, untuk itu perlu disediakan mekanisme untuk mengatasi kemungkinan persengketaan diantara sesama lembaga tinggi negara yang telah menjadi sederajat dan saling mengendalikan *(checks and balances)*. Selain itu, tradisi *judicial review* perlu ditingkatkan, tidak hanya sebatas undang-undang atau peraturan perundang- undangan di bawahnya, namun juga terhadap UUD. *Judicial review* terhadap undang-undang atau peraturan perundang-undangan di bawahnya telah menjadi wewenang MA. Namun untuk wewenang *judicial review* terhadap UUD maka diperlukan suatu lembaga baru atau apa yang disebut dengan MK.[33]

Lembaga negara yang baru ini, menurut Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945 sesudah amandemen, diberi wewenang untuk: 1). Menguji undang-undang terhadap UUD; 2). Memutus sengketa

---

[33] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, Hlm. 22.

kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD; 3). Memutus pembubaran partai politik; 4). Memutus perselisihan tentang hasil pemilu; dan 5). Memberikan putusan terhadap pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden *(impeachment).*

Jadi, kehadiran MK diharapkan lebih meningkatkan fungsi dan peranan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, yang sebelumnya hanya diwadahi MA. Dengan adanya pendistribusian kekuasaan kepada lembaga-lembaga negara tersebut, memang konsep pendistribusian kekuasaan menurut UUD 1945 tidak dapat dipersamakan dengan konsep pemisahan kekuasaan *(separation of power).* Akan tetapi, jika dianalisis lebih jauh maka konsep UUD 1945 masih berada dalam pengaruh konsep *separation of power.* Ada dua alasan untuk itu, dipandang dari keberadaan lembaga dan dipandang dari hubungan antar lembaga.

Dipandang dari sisi keberadaan lembaga, pada dasarnya keberadaannya menurut UUD 1945, khususnya sesudah amandemen, merupakan penjabaran dari tiga cabang kekuasaan konsep *separation of power,* yaitu legislatif, eksekutif dan judikatif. MPR, DPR dan DPD adalah bagian dari lembaga-lembaga negara yang berada pada fungsi legislatif, demikian juga BPK jika dilihat dari fungsi inspektifnya. Presiden merupakan lembaga yang berada pada fungsi eksekutif. MA dan MK merupakan dua lembaga yang memainkan fungsi judikatif.

Sedangkan dipandang dari hubungan antar lembaga, hubungan antara lembaga-lembaga negara menurut UUD 1945 juga hampir tidak memiliki perbedaan dengan konsep *separation of power,* di mana antar lembaga-lembaga negara terdapat adanya mekanisme *chekcs and balances* dan tidak ditentukan adanya bentuk wewenang subordinatif diantara mereka. Hanya saja perbedaannya, UUD 1945 menganut adanya bentuk percampuran kewenangan antar lembaga-lembaga negara atau tidak menganut pemisahan kekuasaan dalam arti materil, sementara konsep *separation of power* menganut adanya pemisahan kekuasaan dalam arti formiil dan materil.

3.2 Pendistribusian Kekuasaan

Konstitusi Indonesia meletakkan kekuasaan tertinggi negara berada ditangan rakyat atau apa yang disebut dengan konsep kedaulatan rakyat (*volkssouvereiniteit*). Pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut, menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen, dilakukan sepenuhnya oleh MPR oleh karena MPR sebagai lembaga kekuasaan yang sepenuhnya melakukan kedaulatan rakyat, maka sekaligus berarti menempatkan lembaga ini sebagai lembaga kekuasaan tertinggi dalam sistem pemerintahan negara Indonesia.

Dalam sistem demokrasi, rakyat adalah pihak yang memegang kekuasaan negara, sehingga semua kebijakan-kebijakan negara berada di tangan rakyat. Tetapi untuk menciptakan suatu negara yang diperintah dan diatur langsung oleh rakyat bukanlah hal yang mudah. Selain membutuhkan adanya tingkat kemampuan dari rakyat tersebut, juga adanya kuantitas rakyat yang tidak begitu besar, inilah konsep demokrasi yang dipraktikkan oleh negara polis (*polizeistaw*) pada masa Yunani Kuno.[34] Tetapi, pada negara dengan jumlah rakyat yang banyak, Indonesia misalnya, konsep pemerintahan negara yang diperintah langsung oleh rakyat jelas tidak dapat dilakukan. Untuk itu, maka kehadiran suatu lembaga yang memegang kedaulatan rakyat tersebut menjadi penting. Pertimbangan inilah, diantaranya, yang digunakan untuk menempatkan MPR sebagai lembaga kekuasaan yang bertindak sebagai penjelmaan rakyat.

3.2.1 Kekuasaan MPR

Dalam UUD 1945, MPR ditetapkan sebagai lembaga tertinggi negara atau sebagai badan tertinggi perwakilan rakyat, yang juga sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Verielingsorgan des Willens des Slaalsvolkes*). Ungkapan "MPR adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia" tersebut, menurut Moh. Kusnardi dan

[34] Robert A. Dhl, *Democracy and its Critics,* (terjemahan oleh A rahman Zainuddin), Yayasan Obor, Jakarta, 1989, Hlm. 13-15

Bintan R. Saragih, lebih tepat ditafsirkan sebagai perwakilan, sehingga MPR adalah tidak lebih dan tidak kurang daripada suatu badan perwakilan rakyat yang melaksanakan dan memegang kedaulatan atas nama seluruh rakyat Indonesia.[35]

Bertindak sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara, MPR memiliki kekuasaan yang luas. Kekuasaan MPR tersebut, lebih dikenal dengan tujuh kunci sistem pemerintahan negara-terdiri dari:

a. memegang kekuasaan tertinggi,
b. MPR menetapkan UUD dan GBHN,
c. memilih Presiden, dan Wakil Presiden,
d. Presiden harus menjalankan haluaan negara menurut garis-garis besar yang ditetapkan MPR,
e. Presiden bertunduk dan bertanggung jawab kepada MPR,
f. Presiden wajib menjalankan putusan-putusan MPR,
g. Presiden tidak *neben* akan tetapi *untergeordnet* kepada MPR.[36]

Dengan luasnya kekuasaan MPR, menurut Azhari, maka sistem pemerintahan negara Indonesia lebih tepat dikatakan sebagai sistem MPR karena semua bentuk kekuasaan bermuara pada MPR.[37]

Kekuasaan yang berada di tangan MPR, kemudian didistribusikan kepada beberapa lembaga tinggi negara, yang meliputi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Mahkamah Agung (MA),

---

[35] ... istilah Majelis sebagai penjelman seluruh rakyat Indonesia (*Verielingsorgan des Willens des Slaalsvolkes*) yang menimbulkan berbagai macam penafsiran sebagai berikut :

1. Penafsiran yang memberikan pengertian kepada majelis, bahawa majelis itu sama atau identik dengan rakyat
2. Penafsiran yang mengartikan majelis sebagai suatu badan perwakilan rakyat yang mencerminkan kehendak rakyat kerana seluruh lapisan atau gologan rakyat akan diwakili dalam badan itu. Moh. Kusnardi dan Bintan R. Srangih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Hlm. 44-45

[36] UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 1 ayat (2), Pasal (3) Pasal 6 ayat (2) dan penjelasan umum tentang sistem pemerintahan negara

[37] Azhari, *Op, Cit.,* Hlm 142

Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Khususnya pada bagian ini, hanya dibicarakan mengenai keberadaan DPR sebagai lembaga legislatif dan Presiden sebagai Lembaga eksekutif.

3.2.2 Kekuasaan DPR

Keberadaan DPR, sepintas terlihat ada kemiripannya dengan konsep *Trias Politica*. Oleh karena, baik Locke maupun Montesquieu, sama-sama menggagas adanya lembaga negara atau legislatif yang berfungsi untuk membuat undang-undang di Indonesia, posisi lembaga tersebut ditempati oleh DPR. Namun kenyataanya terdapat perbedaan yang mendasar antara keberadaan DPR dengan konsep *Trias Politica*. Dalam praktiknya, meskipun keberadaan DPR tidak jauh dari masalah perundang-undangan, tetapi kekuasaan untuk membuat undang-undang *(legislation function)* tidak sepenuhnya diserahkan kepada lembaga ini.

Menurut UUD 1945, keberadaan DPR itu kemudian diikuti pula dengan pemberian kekuasaan berupa fungsi dan wewenang. Dalam beberapa pasal UUD 1945 dapat ditemukan adanya ketentuan-ketentuan yang berkenaan dengan fungsi dan wewenang lembaga tersebut, yaitu: memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain,[38] memberikan persetujuan terhadap RUU dan Peraturan Pemerintah (PP),[39] memajukan RUU (hak inisiatif),[40] dan menyetujui APBN (hak anggaran atau budget) yang diusulkan Pemerintah.[41]

Dengan kekuasaan yang demikian, DPR tidaklah hanya berwenang dalam fungsi legislasi meskipun sebenarnya bertindak sebagai lembaga legislatif, bahkan. fungsi tersebut hanya sedikit yang dapat dijalankan DPR. Memang, menurut Jimly Asshiddieqie, dalam praktiknya tidak mudah bagi Parlemen (DPR) untuk melaksanakan

---

[38] UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 11

[39] *Ibid.* Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 22 ayat (2)

[40] *Ibid.* Pasal 21 ayat (1)

[41] *Ibid.* Pasal 23 ayat (1)

fungsinya tersebut. Kenyataannya, Presidenlah yang lebih banyak mengajukan RUU.[42] Tetapi kenyataan tersebut seharusnya tidak sekaligus dapat menghilangkan kekuasaan legislatif dari tangan DPR. Tidak mengapa Presiden yang lebih banyak menggunakan hak inisiatif tersebut karena fungsi legislatif itu luas yang mencakup kegiatan pengkajian, perancangan, pembahasan dan pengesahan, meskipun begitu DPR tetap menjadi pihak yang berwenang menentukan. Dengan kata lain, seharusnya, DPR tetap memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang walaupun Presiden juga dapat menjalankan kekuasaan ini.

Walaupun DPR tidak dapat memenuhi fungsi utamannya, yaitu fungsi legislasi, namun dengan fungsi-fungsi yang ada telah dianggap memadai untuk menjalankan kekuasaannya sebagai sebuah lembaga negara. Oleh karena secara konstitusional, menurut Dahlan Thaib dalam bukunya *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta 1998:59, terdapat tiga fungsi yang dimiliki oleh DPR, yaitu fungsi pembentukan undang-undang (*legislation*), fungsi anggaran (*budgeter*), dan fungsi pengawasan (*supervising*). Fungsi legislatif tidak menjadi kekuasaannya, meskipun tidak terlepas darinya, namun fungsi anggaran dan fungsi pengawasan sepenuhnya menjadi kekuasaan DPR menurut UUD 1945.

3.2.3 Kekuasaan Presiden dan MPR Sebelum Amandemen

Selain kekuasaan di atas, seperti mengundang MPR untuk Sidang Istimewa guna meminta pertanggungjawaban Presiden, pada dasarnya tidak diatur dalam Batang Tubuh UUD 1945, melainkan hanya melalui bagian penjelasannya. Bahkan beberapa hak yang dimiliki oleh DPR seperti hak meminta keterangan, hak mengadakan penyelidikan atau hak angket, hak mengajukan

---

[42] Sebagai contoh selama tahun 1970-an dan 1980-an, sekitar 95 persen Rancangan UU (RUU) yang dibahas di parlemen Perancis justru berasal dari inisiatif Pemerintah, bukan inisiatif parlemen. Sedangakn Rancangan UU yang berasal dari inisiatif parlemen yang hanya berjumlah 5 persen. Malah 3 persen di antaranya diprakasai oleh partai oposisi, itu pun untuk hal-hal yang tidak strategis. Jimly asshiddieqien, *Op.Cit*., Hlm. 186

pertanyaan dan sebagainya tidak sama sekali diatur dalam UUD 1945 tetapi hanya lewat peraturan perundang-undangan di bawah UUD, yaitu Undang-undang No. 2 Tahun 1985 tentang susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Adapun mengenai kekuasaan Presiden sebagai suatu lembaga yang menempati posisi eksekutif. Menurut UUD 1945, lembaga ini memiliki kekuasaan yang begitu besar. Oleh karena itu, cukup beralasan jika ada yang memberikan prediket *executive* hanya kepadanya. Kenyataannya, Presiden bukan saja memiliki kekuasaan eksekutif (*executive power*), tetapi juga memiliki kekuasaan legislatif (*legislative power*). Bahkan dalam perkembangannya juga memiliki kekuasaan diplomatik (*diplomatic power*), kekuasaan administratif (*administrative power*), kekuasaan militer (*military power*), dan kekuasaan judisiari (*judicial power*).

Kekuasaan-kekuasaan Presiden yang begitu besar dan kuat tersebut, menurut UUD 1945 sebelum amandemen meliputi:

a. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif).[43]
b. Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang (UU).[44]
c. Presiden menetapkan PP untuk menjalankan undang-undang.[45]
d. Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.[46]
e. Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.[47]
f. Presiden menyatakan keadaan bahaya.[48]
g. Presiden mengangkat duta dan konsul, juga menerima duta negara lain.[49]

---

[43] UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 4 ayat (1)
[44] *Ibid.* Pasal 5 ayat (1)
[45] *Ibid.* Pasal 5 ayat (2)
[46] *Ibid.* Pasal 10
[47] *Ibid.* Pasal 11
[48] *Ibid.* Pasal 12
[49] *Ibid.* Pasal 13 ayat (1) dan (2)

h. Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.[50]
i. Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan lainnya.[51]
j. Presiden berhak mengajukan pertanyaan kepada DPA.[52]
k. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri.[53]
l. Presiden berhak mengajukan RAPBN.[54]
m. Presiden berhak menetapkan Perpu (Peraturan pemerintah pengganti Undang-undang) dalam hal kegentingan yang memaksa.[55]

Sebegitu besar dan kuatnya kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden menurut ketentuan di atas. Kekuasaan tersebut baru sebatas ketentuan pasal-pasal UUD 1945, belum lagi menurut bagian Penjelasannya. Menjadi semakin besar dan semakin kuat jika kekuasaan Presiden ditambah dengan bebarapa bentuk kekuasaan menurut bagian Penjelasan UUD 1945, yaitu Presiden adalah mandataris MPR, Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah MPR, kekuasaan dan tanggung jawab dalam menjalankan pemerintahan negara berada di tangan Presiden. (c*oncentration of power and responsibility upon the President*), dan Presiden tidak betanggungjawab kepada DPR.

Tetapi, meskipun UUD 1945 memberikan kekuasaan yang begitu besar dan kuat kepada Presiden, namun menurut Kusnardi dan Bintan R. Saragih, UUD 1945 tidak menegaskan apakah kekuasaan tersebut merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan, atau merupakan jabatan yang terpisah antara satu dengan yang lainnya.[56] Kondisi inilah yang dapat menciptakan berbagai interpretasi pada masa lalu. Seharusnya, apabila Presiden diartikan sebagai lembaga

---

[50] *Ibid.* Pasal 14
[51] *Ibid.* Pasal 15
[52] *Ibid.* Pasal 16 ayat (2)
[53] *Ibid.* Pasal 17 ayat (2)
[54] *Ibid.* Pasal 23 ayat (1)
[55] *Ibid.* Pasal 22 ayat (1)
[56] Kussnaardi dan Bintan R. Saragih, *Op. Cit.*, Hlm. 63

yang memiliki kekuasaan pemerintahan yang luas, dalam satu kesatuan, maka bentuk-bentuk kekuasaan lain dapat dijalankan guna mendukung peran pemerintahannya. Tetapi, di sini, Presiden hanya dapat menjalankan sebagian bentuk-bentuk kekuasaan lain dalam kondisi tertentu. Sebaliknya apabila Presiden diartikan dapat memiliki bentuk-bentuk kekuasaan lain secara terpisah, seharusnya pelaksanaan kekuasaan lainnya itu harus dipertanggungjawabkan juga kepada MPR. Jadi, selain pertanggungjawaban atas pelaksanaan pemerintahan, Presiden juga memberikan pertanggungjawaban pelaksanaan kekuasaan legislatif, judikatif atau lainnya.

Sistem pendistribusian kekuasaan negara antara DPR dan Presiden di atas, memperlihatkan bahwa antara keduanya tidak terjadi bentuk pemisahan kekuasaan (*separation of power*) kecuali bentuk pendistribusian kekuasaan (*distribution of power*). Bentuk pendistribusian kekuasaan antara DPR dan Presiden sedikit ada kemiripannya dengan konsep *Trias Politica*, tetapi antara keduanya tidak dapat dipersamakan, seperti dijelaskan sebelumnya. Dalam hal ini, memang DPR dan Presiden sama-sama merupakan lembaga kekuasaan yang berdiri sendiri-yakni DPR sebagai lembaga legislatif dan Presiden sebagai lembaga eksekutif, bahkan antara keduanya tidak terdapat wewenang subordinatif[57] akan tetapi dalam pelaksanaan fungsi antara keduanya, terdapat adanya percampuran kewenangan sebagai wujud dari pelaksanaan prinsip *checks and balances*. Presiden dalam hal tertentu dapat melakukan wewenang yang pada dasarnya menjadi wewenang DPR, begitu juga sebaliknya.

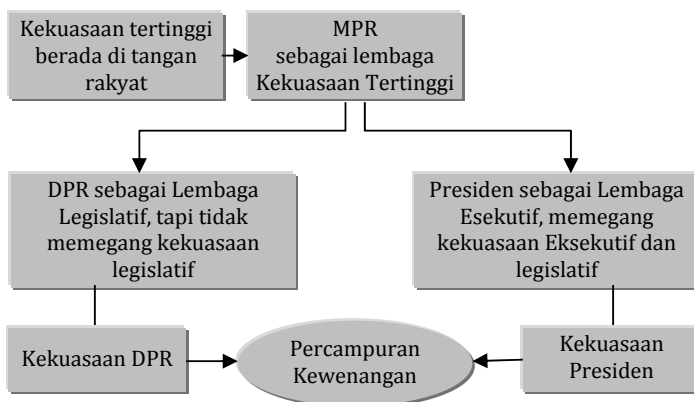
Dengan demikian, menurut UUD 1945 sebelum amandemen, kekuasaan (kedaulatan) yang pada dasarnya milik rakyat (*volkssouvereiniteit*) dilaksanakan oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara. MPR, kemudian, mendistribusikan sebagian kekuasaan tersebut kepada beberapa lembaga tinggi negara, khususnya dalam hal ini kepada DPR dan Presiden. Berarti, DPR

---

[57] Dalam bagian Penejelasan UUD 1945 dikatakan bahawa Presiden tidak betanggungjawab kepada DPR. Kemudian DPR tidak dibubarkan oleh Presiden

dan Presiden hanyalah menjalankan sebagian kekuasaan yang didistribusikan oleh MPR kepadanya,yang hakikatnya merupakan kekuasan (kedaulatan) rakyat. Bentuk pendistribusian tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 3.2 :

Bentuk Distribusi Kekuasan Antara DPR dan Presiden Menurut UUD 1945 Sebelum Amandemen 2002

Catatan : Arah mata panah menunjukkan hubungan saling mempengaruhi.

Gambar 3.2 di atas memperlihatkan bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden jauh lebih kuat dibandingan dengan kekuasaan milik DPR. Kuatnya kekuasaan Presiden, bukannya terletak pada banyaknya bidang yang ia kuasai, tetapi karena Presiden memegang kekuasaan ganda jika ditinjau dari asal mula pendistribusian kekuasaan tersebut. Presiden tidak saja memegang kekuasaan eksekutif tetapi juga memegang kekuasaan legislatif.[58] Sebaliknya DPR, meskipun sebagai lembaga legislatif namun tidak memegang kekuasaan legislatif melainkan hanya menjalankan sebagian fungsinya saja.[59]

---

[58] UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 4

[59] *Ibid.* Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (2)

Pendistribusian kekuasaan seperti itu pada gilirannya menciptakan ketiadaan dalam perimbangan kekuasaan (*balancing of power*), walaupun di antara DPR dan Presiden masih dimungkinkan adanya upaya berupa prinsip pelaksanaan *checks and balances* melalui bentuk percampuran kewenangan. Ada beberapa indikasi mengenai ketidakseimbangan dalam pendistribusian kekuasaan antara DPR dan Presiden, yaitu:

a. DPR sebagai lembaga yang berada di posisi legislatif tidak memegang kekuasaan legislatif namun hanya menjalankan sebagiannya saja, seperti menyetujui RUU dan memajukan RUU, karena pemegang kekuasaan ini berada di tangan Presiden. Presiden mempunyai hak menyetujui RUU dan memajukan RUU, juga mengesahkan RUU menjadi undang-undng. Di sinilah ketidakberdayaan DPR, meskipun suatu RUU telah disetujui namun tidak disahkan Presiden, maka RUU tersebut tidak boleh dimajukan dalam persidangan masa itu atau "dipeti-eskan" dahulu.
b. Dalam bentuk percampuran kewenangan, ternyata lebih banyak Presiden yang mencampur kewenangan DPR dibandingkm kewenangan Presiden yang dicampuri oleh DPR. Selain berperan penting dalam pembentukan undang-undang, Presiden juga dapat menetapkan PP dan menetapkan Perpu. Sedangkan DPR hanya berwenang menyetujui pernyataan Presiden tentang diadakannya perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, itupun jika kekuasaan itu dianggap milik Presiden (lembaga eksekutif).
c. Selebihnya, Presiden memiliki kekuasaan yang begitu luas tanpa dapat dikontrol oleh lembaga lainnya, seperti memegang kekuasaan tertinggi militer, mengangkat duta dan konsul, menerima duta negara lain, memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi, memberi gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan lainnya, serta mengangkat dan memberhentikan menteri. Meskipun kekuasaan-kekuasaan tersebut dapat dianggap menjadi bagian dari kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara

dan Kepala Pemerintahan, namun tanpa adanya pembatasan yang jelas menurut ketentuan konstitusi maka kekuatiran akan terjadinya penyimpangan dapat dibenarkan (*power tends to corrupt and absolute power tends to corrupt absoluleiy*).[60]

Wujud ketidakseimbangan, itulah yang terjadi dalam pendistribusian kekuasaan antara DPR dan Presiden menurut UUD 1945 sebelum amandemen. Meskipun dominasi kekuasaan berada di tangan Presiden, tetapi antara keduanya tidak ditemukan adanya ketentuan pasal yang mengatur wewenang subordinatif antara keduanya, apalagi memperhatikan ketentuan bagian Penjelasan UUD 1945 yang mengatakan bahwa Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, dan DPR pun tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. DPR juga tidak dipilih oleh Presiden, dan Presiden pun demikian. Presiden dipilih oleh MPR maka berarti MPR juga yang dapat memberhentikannya. Meskipun DPR menjadi bagian dari MPR, tetapi MPR bukan DPR. Keduanya berbeda, baik dari sisi fungsi maupun dari sisi keanggotaan. Dipandang dari sisi fungsi, MPR memiliki fungsi yang lebih tinggi daripada DPR. MPR penjelmaan seluruh rakyat *(Vertelingsorgan des Willens des Staatsvolkes)* yang merupakan pusat tertinggi kekuasaan negara, sedangkan DPR hanyalah bagian dari perwakilan rakyat yang memegang sebagian dari kekuasaan itu pula. MPR memegang fungsi yang lebih tinggi dan lebih mulia, di antaranya menetapkan UUD, GBHN dan memilih Presiden, tetapi DPR hanya menyetujui RUU, mengesahkan anggaran dan sebagainya. Sedangkan dipandang dari sisi keanggotaanya, tidak semua anggota MPR menjadi anggota DPR, namun semua anggota DPR sekaligus menjadi anggota MPR. Dengan demikian, anggota MPR lebih besar dari jumlah anggota DPR. Anggota MPR terdiri anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan utusan golongan.[61] Maksud penambahan tersebut, menurut penjelasan

---

[60] Jhon Emerick Edward Dalberg Acton (Lord Acton), *Essay in Freedom and Power* (1995), dalam Sjachran Basah, *Ilmu Negara, Pengantar, Metode dan Sejarah Perkembanganya,* Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, Hlm. 95

[61] UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 2 ayat (1)

pasalnya, agar supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, dan seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam MPR, sehingga lembaga ini betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat. Oleh karena itu, dalam praktiknya pada masa Orde Baru, keanggotaan MPR dari utusan daerah dan utusan golongan sama banyaknya dengan jumlah keanggotaan DPR.[62]

Disinilah letaknya untuk menguji apakah DPR dapat memilih atau memberhentikan Presiden. Dengan hanya memiliki jumlah anggota 50% dari seluruh jumlah anggota MPR, DPR otomatis tidak dapat melakukan proses pemilihan atau pemberhentian Presiden karena tidak mencapai kuorum persidangan. Proses itu baru dapat dilaksanakan apabila ditambah dengan sejumlah anggota MPR lainnya sehingga mencapai kuorum. Apabila telah ditambah oleh anggota MPR lainnya, jelas berarti proses pemilihan atau pemberhentian Presiden bukan oleh DPR melainkan dilakukan oleh MPR.

3.2.4 Kedudukan MPR, DPR dan Presiden Setelah Amandemen

Akan tetapi, setelah amandemen tepatnya selesai amandemen keempat tanggal 10 Agustus 2002, pendistribusian kekuasaan antara lembaga-lembaga negara mengalami perubahan yang signifikan, bahkan telah terjadi bentuk penambahan dan pengurangan. Dalam hal penambahan, terdapat beberapa lembaga kekuasaan baru, seperti MK. Sebaliknya dalam hal pengurangan, telah ditiadakannya DPA dan keanggotaan MPR utusan golongan. Adapun mengenai keanggotaan MPR utusan daerah diganti dengan nama DPD, tetapi tidak diangkat melainkan dipilih langsung oleh rakyat dalam Pemilu.[63] Penambahan dan pengurangan juga terjadi dalam fungsi dan wewenang. MPR tidak lagi memiliki fungsi dan wewenang

---

[62] Sebagai contoh hasil pemilu Tahun 1977, jumlah anggota DPR sebanyak 460 demikian juga jumlah MPR selain anggota DPR yaitu berjumlah 460

[63] Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas angfota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 2 ayat (1)

seperti sebelumnya, yakni memegang kekuasaan tertinggi atas nama rakyat, tetapi telah dikurangi hanya pada fungsi dan wewenang berdasarkan UUD, yaitu : a. mengubah dan menetapkan UUD, b. melantik Presiden/Wakil Presiden, dan c. memberhentikan Presiden/Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.[64]

MPR tidak lagi mempunyai kekuasaan untuk memilih Presiden, dan sekaligus pula tidak berwenang untuk memberhentikannya, kecuali berdasarkan ketentuan UUD. MPR sudah tidak berposisi sebagai lembaga tertinggi negara yang sepenuhnya menjalankan kedaulatan rakyat, sekaligus juga bukan lagi sebagai penjelmaan seluruh rakyat.[65] Begitu juga ketentuan mengenai Presiden sebagai mandataris MPR, yang harus bertunduk dan bertanggung jawab kepada MPR, sebagaimana dituangkan dalam bagian Penjelasan UUD 1945 sebelumnya telah ditiadakan seiring dengan ditiadakannya keberadaan bagian Penjelasan tersebut dari UUD 1945. Penambahan dalam kewenangan, terlihat dalam lembaga kehakiman yang telah memiliki fungsi dan kewenangan yang jelas dari sebelumnya.

Khusus dalam hal pendistribusian kekuasaan antara DPR dengan Presiden, UUD 1945 hasil amandemen telah kembali menempatkan suatu kekuasaan kepada pemegang yang sebenarnya, dan juga ada upaya untuk menyeimbangkan pendistribusian kekuasaan kalau tidak bisa dikatakan sebagai upaya menuju pada pemisahan kekuasaan *(separation of power)* antara kedua lembaga negara tersebut. Adapun ketentuan-ketentuan UUD 1945 mengenai perubahannya, tepatnya mengenai kekuasaan DPR, meliputi :

a. Dapat melakukan *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden sesuai dengan alasan yang ditentukan UUD 1945,[66]

---

[64] *Ibid.* Pasal 3 ayat (1), (2) dan (3)

[65] Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, *Op.Cit.*, Pasal 1 ayat (2)

[66] *Ibid.* Pasal 7A

b. Memegang kekuasaan membentuk undang-undang, [67]
c. Menyetujui RUU bersama Presiden,[68]
d. Mengajukan RUU,[69]
e. Menyetujui PP,[70]
f. Membahas dan Menyetujui RUU APBN yang diusulkan Presiden, dengan memperhatikan pertimbangan DPD[71]
g. Menetapkan tiga Hakim Konstitusi dari DPR,[72]
h. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang,[73]
i. Memberikan pertimbangan dalam pengangkatan duta dan menerima penempatan duta negara lain,[74]
j. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal pemberian amnesti dan abolisi,[75]
k. Menyetujui calon hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial[76] dan
l. Menyetujui pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial.[77]

"Tuan rumah yang kembali mendapatkan hak kepemilikan atas rumahnya", itulah ungkapan yang tepat bagi keberadaan DPR

[67] *Ibid.* Pasal 20 ayat (1)
[68] *Ibid.* Pasal 20 ayat (2)
[69] *Ibid.* Pasal 21 ayat (1)
[70] *Ibid.* Pasal 22
[71] *Ibid.* Pasal 23 ayat (2). Pasal 23 ayat (3)
[72] *Ibid.* Pasal 24C ayat (3)
[73] *Ibid.* Pasal 11 ayat (1) dan (2)
[74] *Ibid.* Pasal 13 ayat (2) dan (3)
[75] *Ibid.* Pasal 14 ayat (2)
[76] *Ibid.* Pasal 24A ayat (3)
[77] *Ibid.* Pasal 24B ayat (3)

sesudah proses amandemen UUD 1945. Memang amandemen tersebut tidak meletakkan semua urusan legislatif kepada DPR, tapi setidaknya sebagai lembaga legislatif maka DPR lebih berhak untuk memegang kekuasaan itu. Dapat dimaklumi kenapa semua urusan legislatif tidak diserahkan kepada DPR. Oleh karena, di samping Presiden sebagai pihak pemerintahan yang lebih banyak mengetahui kondisi di lapangan yang perlu atau kurang untuk dibuatkan undang-undangnya apalagi dikaitkan dengan fungsi pemerintah menurut konsep *welfare state*, juga perlunya dibarengi oleh tingkat kemampuan pihak legislatif sendiri untuk melaksanakan semua kegiatan yang berhubungan dengan fungsi legislatif ini. Tidaklah bermaksud untuk merendahkan martabat DPR, namun berkaca pada Amerika Serikat sebagai negara yang sudah merdeka lebih dari 200 tahun, ternyata belum bisa mengoptimalkan kongresnya, sebagai pihak yang lebih berperan dalam menjalankan fungsi legislatif, sebagaimana dapat dilihat pada hasil penelitian Jimly Asshiddieqie di atas. Tentunya, untuk menuju ke sana, rekrutmen politik dan persyaratan calon anggota legislatif yang berkualitas dari segi pendidikan dan pengalaman, merupakan langkah utama yang seharusnya dilakukan. Tetapi hal itu sekali lagi, tidak mudah, kenyataannya sistem rekrutmen calon anggota legislatif Indonesia hanya baru sampai pada persyaratan berijazah SLTA (*senior high school*).[78]

Amandemen UUD 1945 juga melahirkan sejumlah hak yang lebih *linear* dari sebelumnya kepada DPR. Hak-hak tersebut; hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat, hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.[79] Hal tersebut diberikan kepada DPR dengan tujuan sebagai instrumen untuk menjalankan berbagai kewenangan yang dimilikinya. Wewenang DPR yang sudah begitu luas, yakni mencakup legislasi, anggaran dan pengawasan, tidak bisa dilaksanakan sebagaimana mestinya, tanpa diiringi dengan pemberian hak.

---

[78] Undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu, Pasal 60 huruf e

[79] UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 20A ayat (2) dan (3)

Misalnya, wewenang legislatif diikuti oleh hak inisiatif, wewenang anggaran diikuti oleh hak mengajukan pertanyaan, wewenang pengawasan diikuti oleh hak interpelasi, hak angket dan sebagainya. Hak-hak tersebut tidak begitu dijelaskan dalam UUD 1945 sebelum amandemen, meskipun ada dalam praktik, tetapi lebih banyak dilandasi oleh peraturan perundang-undangan di bawah UUD, seperti undang-undang mengenai susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Sedangkan kekuasaan Presiden, meskipun tidak *dipreteli* sama sekali, namun terjadi pengurangan dalam beberapa hal, di samping tetap sebagai pemegang kekuasaan eksekutif.[80] Bentuk pengurangan tersebut, meliputi :

a. Presiden tidak dapat lagi dengan sendirinya mengangkat duta dan juga menerima duta negara lain, kecuali memperhatikan pertimbangan DPR.[81]
b. Presiden tidak dapat lagi dengan sendirinya memberi grasi dan rehabilitasi, kecuali memperhatikan pertimbangan MA.[82]
c. Presiden tidak dapat lagi dengan sendirinya memberi amnesti dan abolisi, kecuali memperhatikan pertimbangan DPR.[83]
d. Presiden tidak dapat lagi dengan sendirinya memberi gelar, tanda jasa, tanda kehormatan lainnya, mengangkat dan memberhentikan menteri, serta membentuk, mengubah dan membubarkan kementerian, kecuali berdasarkan undang-undang.[84]
e. Khususnya dalam kekuasaan legislatif, selain Presiden tetap berhak mengajukan RUU, menyetujui RUU bersama DPR, menetapkan PP dengan persetujuan DPR dan menetapkan

[80] *Ibid*, Pasal 4 ayat (1)
[81] *Ibid.* Pasal 13 ayat (1) dan (2)
[82] *Ibid.* Pasal 14 ayat (1)
[83] *Ibid.* Pasal 14 ayat (2)
[84] *Ibid.* Pasal 15 dan 17

Perpu,[85] Presiden tidak lagi dengan sendirinya dapat memveto RUU yang telah disetujui bersama.[86]

Wewenang Presiden kemudian ditambah pula dengan: a. menetapkan hakim agung yang telah disetujui oleh DPR,[87] b. mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR,[88] dan c. menetapkan tiga orang anggota hakim konstitusi.[89] Jika diperhatikan secara cermat, maka penambahan wewenang tersebut merupakan konsekuensi dari kehadiran beberapa lembaga negara baru berdasarkan hasil amandemen.

Di samping itu, karena UUD 1945 sesudah amandemen telah menghilangkan keberadaan bagian Penjelasan dari UUD 1945, maka terhadap wewenang sebelumnya milik Presiden juga ikut dihilangkan. Wewenang-wewenang tersebut, seperti Presiden sebagai mandataris MPR, Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah MPR, serta kekuasaan dan tanggung jawab dalam menjalankan pemerintah negara berada di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).

Memang di satu sisi terlihat adanya pengurangan terhadap kekuasaan Presiden, tetapi di sisi lain, dengan amandemen tersebut, telah terjadi penguatan terhadap posisi Presiden itu sendiri. Dengan kata lain, keinginan untuk mewujudkan sistem pemerintahan presidensiil (*non-parliamentary or fixed executive*) menjadi semakin jelas. Selain adanya beberapa indikasi sistem presidensiil seperti dijelaskan, sebelumnya,[90] intinya Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat dan tidak dipilih oleh DPR maupun MPR,[91] ditentukan juga bahwa MPR hanya dapat

[85] *Ibid.* Pasal 5, Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 22
[86] *Ibid.* Pasal 20 ayat (4) dan (5)
[87] *Ibid.* Pasal 24A ayat (3)
[88] *Ibid.* Pasal 24B ayat (3)
[89] *Ibid.* Pasal 24C ayat (3)
[90] *Ibid.* Pasal 4 ayat (3), 6A ayat (1), serta Pasal 17 ayat (1) dan (2)
[91] Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, minimal dalam waktu enam puluh hari, MPR mengadakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang

memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.[92] Penggunaan kata "hanya" tersebut menunjukkan bahwa peluang untuk memberhentikan Presiden merupakan peluang yang sangat kecil. Dengan kata lain secara garis besarnya, Presiden tidak dapat diberhentikan oleh MPR.

Ketentuan bahwa Presiden. tidak dipilih dan tidak dapat diberhentikan oleh MPR, sekaligus juga menunjukkan kalau Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, kecuali pertanggungjawaban berbentuk hukum seperti maksud Pasal 3 ayat (3). Tetapi bukan berarti Presiden tidak memiliki tanggung jawab sama sekali, karena dalam suatu tatanan demokrasi, dikenal prinsip tidak mungkin ada kekuasaan tanpa adanya suatu pertanggungjawaban (*geen machtzonder verantwoordelijkheid*).[93] Pertanggungjawaban tetap ada, yakni bertangunggjawab langsung kepada rakyat.

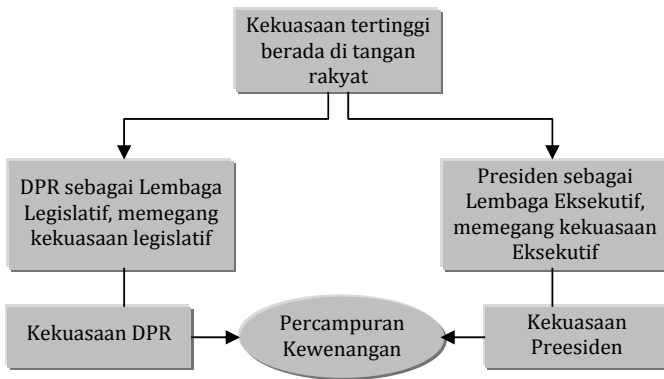
Dengan demikian, pada dasarnya pendistribusian kekuasaan antara DPR dan Presiden sesudah amandemen, di satu sisi mengembalikan suatu wewenang kepada lembaga (pemilik) yang sesungguhnya sehingga mengakibatkan terjadinya pengurangan wewenang bagi lembaga yang memegang sebelumnya, dan sisi lain berupaya memperkuat posisi masing-masing lembaga berdasarkan kewenangannya. Distribusi tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

---

diusulkan oleh Presiden; (3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, dan diberhentikan,atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya bersamaan, pelaksanaan tugas kepresidenan adalah Menteri luar negeri, Menteri dalam negeri, dan Menteri pertahanan secara bersama-sama. Minimal tiga puluh hari setelah itu MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak I dan II dalam pemilu sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya. *Ibid.* Pasal 8 ayat (2) dan (3)

[92] *Ibid.* Pasal 3 ayat (3)

[93] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *Op, Cit*., Hlm. 50

Gambar 3.3 :
Bentuk Pendistribusian Kekuasaan Antara DPR dan Presiden Menurut UUD 1945 Setelah Amandemen 2002

Catatan: Arah mata panah menunjukkan hubungan mempengaruhi langsung

Ada pendapat yang mengatakan bahwa bentuk pendistribusian kekuasaan menurut UUD 1945 merupakan suatu pergeseran kekuasaan antara DPR dengan Presiden, yakni dari bentuk *executive heavy* menjadi *legislative heavy*. Pendapat tersebut sah-sah saja, dan pergeseran dalam distriubusi kekuasaan antara kedua lembaga itu memang terjadi, tetapi bentuk pergeseran tersebut tidak dapat dijustifikasi langsung sebagai peralihan dari bentuk *executive heavy* kepada bentuk *legislative heavy*.

Terdapat beberapa makna yang terkandung dalam pendistribusian kekuasaan antara DPR dengan Presiden. *Pertama*, memperkokoh kembali posisi masing-masing lembaga, dengan mengembalikan fungsi dan wewenangnya sehingga keduanya dapat lebih berperan aktif dan berkonsentrasi terhadap fungsi dan wewenangnya tersebut. Meskipun DPR tidak menjalankan semua fungsi legislasinya, namun ia tetap sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang sebelumnya diambil Presiden. Sedangkan Presiden tetap berada diposisinya sebagai pemegang kekuasaan eksekutif,

yang dipilih langsung oleh rakyat. Dengan demikian posisi Presiden semakin kokoh karena tidak dipilih dan diberhentikan oleh DPR atau MPR.

Kedua, mempertegas ruang lingkup percampuran kewenangan antara DPR dengan Presiden sebagai upaya untuk melakukan prinsip *checks and balances* di antara keduanya. Presiden mencampuri wewenang DPR dalam hal membuat undang-undang, menetapkan PP dan menetapkan Perpu. Demikian juga DPR mencampuri wewenang Presiden dalam hal menyetujui perang, perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, perjanjian internasional lainnya, pengangkatan duta dan menerima penempatan duta negara lain, membahas RUU APBN, serta dalam pemberian amnesti dan abolisi.

Wewenang mengenai pertahanan keamanan, ketertiban dan diplomatik termasuk ke dalam wewenang eksekutif menurut konsep Montesquieu, meskipun Locke memasukkan wewenang diplomatik dalam suatu lembaga tersendiri yaitu lembaga federatif. Sama halnya menurut Muchsan, wewenang tersebut menjadi wewenang eksekutif dalam rangka menjalankan fungsi pertahanan, keamanan dan ketertiban (*defence, security and prolectional function*). Begitu juga wewenang membahas masalah anggaran, menjadi wewenang eksekutif dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial, atau dikatakan sebagai fungsi kesejahteraan (*welt are function*).[94] Percampuran kewenangan dilakukan antara kedua lembaga tersebut karena masing-masing memiliki keterkaitan yang kuat terhadap suatu wewenang. Presiden ikut serta dalam wewenang legislatif karena sebagai pelaksana undang-undang, Presiden lebih mengetahui apa keperluan dan akibat yang terjadi di lapangan pemerintahan. Sangat riskan jika Presiden hanya menjalankan saja peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh DPR, sementara DPR sendiri sesuai dengan fungsinya bukanlah pihak yang beroperasi di lapangan pemerintahan. Kemudian, DPR ikut serta dalam

---

[94] Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 2000, Hlm. 8

wewenang Presiden karena wewenang tersebut berada dalam lingkaran politis, yang tentunya memerlukan keputusan politis pula. Misalnya dalam pengangkatan Duta, maka pengangkatannya bukanlah berdasarkan persyaratan yang diberlakukan atas pegawai administratif (PNS) biasanya, melainkan berdasarkan keputusan politis. Oleh karena itu, yang dapat menjadi duta tidak khusus bagi PNS saja. Apabila pengangkatannya tidak memerlukan persyaratan yang diberlakukan atas pegawai administratif, jelaslah yang digunakan adalah pertimbangan-pertimbangan yang bermuara kepada politis.

Ketiga, percampuran kewenangan lainnya hanya dapat dilakukan dalam hal penentuan wewenang untuk lembaga lain di luar DPR dan Presiden. Seperti halnya dalam memilih anggota BPK, pengangkatan calon hakim agung, serta pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial. Anggota BPK, anggota Hakim Agung, dan anggota Komisi Yudisial merupakan pihak-pihak yang akan menempati lembaga-lembaga negara yang ditentukan oleh UUD 1945 di luar DPR dan Presiden, yaitu BPK, Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial. Adapun mengenai pengangkatan anggota Hakim Konstitusi tidak dapat dikatakan sebagai percampuran kewenangan, karena baik DPR maupun Presiden memiliki wewenang tersendiri untuk menetapkan masing-masing tiga orang anggota Hakim Konstitusi, tanpa ada mekanisme saling mencampuri antara keduanya.

Pendistribusian kekuasaan antara DPR dengan Presiden di atas, jelas memperlihatkan adanya perbedaan antara UUD 1945 sebelum dengan sesudah amandemen. Sebelum amandemen, ditemukan adanya ketidakseimbangan dalam pendistribusian kekuasaan antara kedua lembaga tersebut. Presiden lebih dominan dalam menyelenggarakan kekuasaan negara. Tidak saja dapat menjalankan bentuk-bentuk kekuasaan lain, namun juga sampai menguasai (memegang) kekuasaan lain tersebut, misalnya memegang kekuasaan legislatif, yang pada dasarnya milik lembaga legislatif. Meskipun ada bentuk percampuran kewenangan yang

diharapkan dapat menciptakan upaya *checks and balances* antara keduanya, namun kenyataannya Presidenlah yang lebih banyak mencampuri wewenang DPR, ketimbang sebaliknya. Sedangkan sesudah amandemen, upaya menuju pada perimbangan kekuasaan (*balancing of power*) telah diperjelas. Hal itu dilakukan, selain dengan memperkuat posisi masing-masing, juga dengan mengatur mekanisme percampuran kewenangan secara tegas, sehingga walaupun banyak terjadi bentuk percampuran kewenangan namun tidak mengurangi kepemilikan masing-masing lembaga atas kuasaanya.

Selain itu, walaupun ditemukan adanya bentuk pendistribusian kekuasaan dan bentuk percampuran kewenangan, namun menurut UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen tidak ada mekanisme untuk menjalankan bentuk wewenang *subordinatif* antara DPR dengan Presiden. Sebelum amandemen, dalam bagian Penjelasan UUD 1945, dikatakan bahwa Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, dan DPR pun tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Presiden dipilih oleh MPR sedangkan DPR dipilih oleh rakyat dalam Pemilu. Kemudian sesudah amandemen, ketentuan tersebut diperkuat lagi oleh beberapa pasal yang intinya bahwa antara keduanya tidak ada prinsip wewenang *subordinatif,*[95] karena memang keduanya telah dipilih langsung oleh rakyat dalam Pemilu.

3.3 Pembatasan Kekuasaan

Sungguhpun UUD 1945 menganut pendistribusian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan dalam arti formil semata, dan bukan berarti di antara lembaga-lemaga kekuasaan negara tersebut tidak diadakan suatu pembatasan kekuasaan, khususnya antara DPR dengan Presiden. Pembatasan-pembatasan kekuasaan terhadap suatu lembaga tetap diadakan, oleh karena sebagaimana yang dimaksud *Lord Acton* di atas-kekuasaan tanpa pembatasan (*absolut*) cenderung disalahgunakan. Dengan pertimbangan

---

[95] UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 7A, 7B, 7C dan 22B

itu juga, UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen menentukan adanya beberapa bentuk pembatasan kekuasaan bagi DPR dan Presiden. Bentuk-bentuk pembatasan kekuasaan tersebut dapat ditentukan dengan waktu, dengan memberikan sebagian kewenangan kepada lembaga lain, dan dengan pembatasan melalui peraturan perundang-undangan.

Pembatasan kekuasaan dengan waktu atau dapat dikatakan juga sebagai pembatasan periode kekuasaan. Tetapi pembatasan kekuasaan dengan waktu bukan hanya dalam bentuk pembatasan masa jabatan atau periode, juga berupa batasan waktu tertentu atau limit waktu. Dengan demikian pembatasan kekuasaan dengan waktu dapat dipahami sebagai batasan masa jabatan atau limit waktu yang diberikan kepada badan atau pejabat untuk menjalankan suatu kekuasaan. Oleh karena DPR dan Presiden sebagai lembaga negara, maka pejabat yang dimaksud adalah anggota DPR dan Presiden. Begitu juga, kekuasaan yang dipegang adalah fungsi dan wewenang yang ditentukan bagi DPR dan Presiden.

Kedua bentuk pembatasan kekuasaan dengan waktu tersebut, baik dengan masa jabatan maupun dengan limit waktu tertentu dapat ditemukan dalam UUD 1945, khususnya sesudah amandemen. Adapun bentuk pembatasan dengan limit waktu, sehubungan dengan kekuasaan DPR dan Presiden, yaitu ketentuan Pasal 20 ayat (5). Menurut pasal tersebut, apabila RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan. Dengan demikian, tiga puluh hari merupakan limit waktu bagi Presiden untuk menggunakan kesempatannya kekuasaannya, setelah itu kekuasaan Presiden tersebut dapat dikatakan tidak berguna lagi, oleh karena tanpa disahkan juga RUU tetap menjadi undang-undang wajib diundangkan. Di sinilah pentingnya limit waktu untuk membatasi suatu kekuasaan. Tanpa limit waktu tersebut, Presiden dapat saja dengan sendirinya untuk tidak mengesahkan suatu RUU tersebut karena tidak ada ketentuan yang membatasi kekuasaannya.

Adapun bentuk pembatasan kekuasaan DPR dan Presiden melalui pembatasan masa jabatan atau periode, dalam UUD 1945 sebelum amandemen, yaitu berupa ketentuan mengenai :

a. Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.[96]
b. Susunan DPR ditetapkan dengan undang-undang.[97]

Presiden ditentukan dengan tegas untuk memegang kekuasaan selama lima tahun. Oleh karena itu, dalam praktiknya, Presiden dipilih sekali dalam lima tahun, dan sesudah itu ditentukan bahwa Presiden dapat dipilih kembali. Ketentuan mengenai Presiden dapat dipilih kembali ini ternyata tidak barengi oleh batasan waktu jelas apakah untuk satu kali, dua kali atau selebihnya sehingga pada gilirannya melalui multi-intepretatif Ada yang menginterpretasikannya hanya untuk satu kali masa jabatan, dan ada juga yang menginterprestasinya lebih asalkan masih terpilih. Namun, terlepas dari polemik tersebut paling tidak UUD 1945 telah menentukan secara jelas adanya masa waktu lima tahun bagi Presiden untuk memegang kekuasaannya. Jikapun ia terpilih kembali untuk masa waktu lima tahun kedua, ketiga atau selebihnya, tetapi masa waktu lima tahun yang berikutnya bukanlah bagian dari masa waktu lima tahun sebelumnya. Dengan kata lain periode kekuasaan lima tahun sebelumnya telah habis, dan adapun lima tahun berikutnya adalah periode kekuasaan yang baru.

Sedangkan DPR tidak dijelaskan secara rinci pembatasan waktunya oleh UUD 1945, namun kemudian diserahkan kepada undang-undang organik untuk mengaturnya.[98] Karena adanya perintah dari UUD 1945 kepada undang-undang untuk mengatur hal tersebut, dalam praktiknya telah beberapa kali dikeluarkan undang-undang mengenai Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, yaitu Undang-Undang No. 16 Tahun 1969, Undang-undang No. 2

---

[96] *Ibid.* Pasal 7
[97] *Ibid.* Pasal 19 ayat (1)
[98] *Ibid.* Pasal 19 ayat (1)

Tahun 1985, Undang-Undang No. 5 Tahun 1995, Undang-Undang No. 4 Tahun 1999, dan terakhir Undang-Undang No. 22 Tahun 2003. Dalam beberapa undang-undang tersebut dijelaskan bahwa masa keanggotaan DPR diberikan selama lima tahun. Ketentuan ini diperkuat pula oleh beberapa undang-undang mengenai Pemilihan Umum; Undang-Undang No. 15 Tahun 1969, Undang-Undang No. 4 Tahun 1975, Undang-Undang No. 2 Tahun 1980, Undang-Undang No. 1 Tahun 1985, Undang-Undang No. 3 Tahun tahun1999 dan terakhir Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 sebagai suatu momen lima tahun sekali untuk memilih anggota-anggota DPR. Dengan demikian, jelaslah bahwa anggota-anggota DPR memegang kekuasaannya selama lima tahun. Selesainya pemilu berarti selesai pula masa kekuasaan sebelumnya, dan kemudian kekuasaan tersebut dipegang pula oleh DPR yang terpilih.

Setelah amandemen, pembatasan waktu untuk kedua lembaga tersebut tidak mengalami perubahan. Bahkan UUD 1945 lebih mempertegas pembatasan waktu terhadap DPR dan Presiden. Presiden tetap memegang kekuasaan kepresidennya selama lima tahun. Hanya saja setelah itu ia boleh dipilih hanya untuk satu kali masa jabatan saja.[99] Dengan ketentuan ini, kiranya polemik tentang berapa kali seorang Presiden dapat dipilih kembali, sudah tidak diperlukan lagi. Sedangkan DPR dipilih melalui pemilihan umum,[100] di mana pemilihan umum itu sendiri dilaksanakan setiap lima tahun sekali.[101] Berarti jelas bahwa masa kekuasaan DPR ditetapkan selama lima tahun. Ketentuan ini diperkuat pula dengan ketentuan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum.[102]

Selain pembatasan kekuasaan dengan menggunakan batasan waktu, dalam UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen ditemukan juga pembatasan kekuasaan suatu lembaga ditentukan dengan cara memberikan sebagian kewenangannya kepada

---

[99] *Ibid.* Pasal 7

[100] *Ibid.* Pasal 9 ayat (1)

[101] *Ibid.* Pasal 22E ayat (1)

[102] *Ibid.* Pasal 2 ayat (1)

lembaga lain. Ada sebagian kewenangan Presiden diberikan kepada DPR, demikian juga sebaliknya, sebagaimana dapat diperhatikan dari bentuk percampuran kewenangan di atas.

Pembatasan bentuk ini, dalam UUD 1945, ditentukan dengan ungkapan persetujuan, disetujui, menyetujui, disahkan usul atau diusulkan, mengajukan permintaan, memperhatikan pertimbangan, disetujui bersama atau persetujuan bersama, dipilih, diresmikan, ditetapkan, diangkat dan diberhentikan. Jika suatu lembaga menjalankan kekuasaannya harus melalui lembaga kekuasaan lain, baik dengan cara persetujuan, pertimbangan, pengesahan atau cara lainnya, maka berarti kekuasaan lembaga tersebut telah dibatasi oleh lembaga lainnya, karena ia tidak dapat menjalankan seluruh kewenangannya secara berdiri sendiri.

UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen, tidak sedikit memuat ketentuan mengenai bentuk pembatasan kekuasaan ini. Ketentuan-ketentuan tersebut antara lain:

a. Ketentuan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan *persetujuan* **DPR,**[103] jadi kekuasaan Presiden dibatasi oleh DPR,
b. RUU yang telah disetujui DPR tetapi tidak disahkan Presiden maka RUU tersebut tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu,[104] berarti kekuasaan DPR dibatasi oleh Presiden,
c. Presiden memperhatikan pertimbangan DPR dalam hal mengangkat duta dan menerima penempatan duta negara lain,[105] berarti kekuasaan Presiden dibatasi oleh DPR, dan
d. Calon hakim agung diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden,[106] jadi kekuasaan Komisi Yudisial dibatasi oleh DPR dan Presiden.

---

[103] UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 5 ayat (1)
[104] UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 5 ayat (1)
[105] *Ibid.* Pasal 13 ayat (2) dan (3)
[106] *Ibid.* Pasal 24A ayat (3)

Meskipun wewenang lembaga lain hanya berupa persetujuan, pertimbangan, usulan atau lainnya, namun bukan berarti wewenang tersebut dapat dipandang sebelah mata. Wewenang tetap wewenang, dan suatu lembaga tidak dapat menggunakan wewenangnya dengan sendiri apabila disyaratkan berhubungan dengan wewenang lembaga lain. Misalnya dalam hal pengangkatan hakim agung, di sini wewenang untuk menetapkan dipegang oleh Presiden, tetapi Presiden tidak dapat menggunakan wewenang menetapkannya tanpa diikuti oleh wewenang DPR berupa persetujuan, dan DPR pun tidak dapat menggunakan wewenang persetujuanya tanpa diikuti pula oleh wewenang Komisi Yudisial berupa usulan.

Dalam hal ini, betapa menentukannya wewenang Komisi Yudisial. Memang hanya berupa usulan, tetapi wewenang tersebut tidak dapat dijalankan oleh DPR maupun Presiden, kecuali hanya oleh Komisi Yudisial sendiri. Begitu juga sebaliknya, Komisi Yudisial tidak dapat menggunakan wewenang DPR berupa persetujuan dan Presiden berupa penetapan. Jelasnya masing-masing lembaga hanya dapat menggunakan wewenang yang telah ditentukan baginya. Ketika suatu lembaga tidak dapat menggunakan suatu wewenang karena telah menjadi wewenang lembaga lain, ketika itu juga berarti wewenang lembaga tersebut telah dibatasi oleh lembaga lain. Dengan kata lain, kekuasaan lembaga yang bersangkutan telah dibatasi oleh kekuasaan lembaga lainnya.

Sedangkan bentuk pembatasan kekuasaan lainnya adalah pembatasan kekuasaan melalui peraturan perundang-undangan. Dalam UUD 1945, sebelum maupun sesudah amandemen, ketentuan-ketentuan tersebut ditegaskan dengan ungkapan menurut UUD, diatur dengan undang-undang, ditetapkan dengan undang-undang, atau diatur dalam undang-undang. Berkenaan dengan kekuasaan DPR dan Presiden, terdapat beberapa bentuk kekuasaan yang dibatasi dengan peraturan perundang-undangan, antara lain:

a. MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD,[107]
b. Bahwa ketentuan lebih lanjut tentang hak DPR dan hak anggota DPR diatur dalam undang-undang,[108] dan
c. Bahwa pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.[109]

Memang, ungkapan-ungkapan di atas menunjukkan kalau UUD 1945 sebagai konstitusi yang mengatur masalah pokok saja sehingga memerintahkan peraturan perundang-undangan dibawahnya untuk mengatur ketentuan lebih lanjut (sebagai undang-undang organik). Tetapi setelah undang-undang organik tersebut ditetapkan, maka undang-undang itu akan menjadi pembatas bagi DPR maupun Presiden untuk menjalankan kekuasaanya. Walaupun Presiden dan DPR menjadi subjek dalam pembuatan suatu undang-undang, namun setelah undang-undang tersebut ditetapkan maka keduanya otomatis menjadi objek dan harus tunduk kepada ketentuan-ketentuan menurut undang-undang tersebut. Ketika ia harus tunduk kepada undang-undang tersebut dalam hal menjalankan suatu kekuasaannya, berarti ketika itu juga kekuasaannya telah dibatasi oleh peraturan perundang-undangan. Pembatasan kekuasaan dengan peraturan perundang-undangan ini juga sebagai wujud dari keinginan untuk menciptakan Indonesia sebagai negara hukum,[110] di mana hukum menempati posisi tertinggi (*supremacy of law*) dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

Ketiga bentuk pembatasan kekuasaan bagi DPR dan Presiden tersebut dapat ditemukan secara eksplisit dalam UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen. Selain dari tiga bentuk pembatasan kekuasaan tersebut, secara eksplisit tidak ditemukan dalam UUD 1945, walaupun secara implisit hal tersebut tetap

---

[107] *Ibid.* Pasal 3 ayat (3)
[108] *Ibid.* Pasal 20A ayat (4)
[109] *Ibid.* Pasal 17 ayat (4)
[110] *Ibid.* Pasal 1 ayat (3)

ada. Secara implisit, khususnya dalam perhubungan hukum (*rechisbetrekking*). Di antaranya, pembatasan kekuasaan yang muncul dari adanya hak dan kewajiban, baik hak dan kewajiban yang diberikan oleh hukum maupun hak dan kewajiban berupa asasi.

3.4 Pendistribusian kekuasaan Dalam Pemerintahan Daerah

Adanya kekuasaan pemerintahan daerah, pada awalnya sebagai bentuk implementasi dari amanat yang tertuang dalam salah satu pasal UUD 1945, yaitu Pasal 18. Seperti dimaklumi, sebelum dilakukan perubahan, dalam Pasal 18 tersebut dikatakan :

> *Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.*

Pasal di atas menunjukkan bahwa bukan saja negara Indonesia dibagi ke dalam beberapa bentuk daerah dalam realisasinya dibagi dalam bentuk Daerah Tingkat I atau Provinsi dan Daerah Tingkat II atau Kabupaten/Kota, tetapi juga ditentukan adanya bentuk pemerintahan yang limitatif berdasarkan undang-undang, dan bahkan bentuk pemerintahan pada suatu daerah dapat saja sedikit berbeda dengan daerah lainnya berdasarkan hak asal usul dan keistimewaan daerah yang bersangkutan, dengan catatan tidak bertentangan dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.

Jauh sebelum UUD 1945 ditetapkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945, keinginan untuk membagi negara ke dalam bebarapa bentuk daerah telah dikemukakan oleh Moh. Hatta. Bahkan Moh. Hatta menginginkan adanya daerah yang bersifat otonom sampai pada tingkat desa. Moh. Hatta, sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan dalam tulisannya tahun 1932, mengatakan bahwa perlunya diberikan hak otonomi dan tugas pembantuan kepada kota, desa atau daerah adalah dalam rangka melaksanakan asas

kedaulatan rakyat dan demi keperluan masing-masing daerah yang bersangkutan.[111]

Keinginan untuk membentuk pemerintahan daerah berdasarkan otonomi dan tugas, pembantuan tersebut terus berada dalam benak *The Founding Fathers* Indonesia waktu itu, sehingga masalahnya selalu mendapat sorotan dalam berbagai sidang BPUPKI dan PPKI. Muhammad Yamin merupakan sosok yang cukup berjasa dalam memunculkan konsep tersebut. Dalam pidatonya pada sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945, Yamin mengusulkan bahwa Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan negara bagian bawah.[112] Maksudnya harus ditentukan adanya pembagian struktur kehidupan kenegaraan pada tingkat atas dan tingkat bawah. Pada tingkat atas dapat dikatakan sebagai pemerintahan pusat, sedangkan pada tingkat bagian bawah dapat diberikan kepada negeri, desa. dan segala persekutuan adat.

Yamin melanjutkan usulannya bahwa antara bagian atas dan bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja.[113] Jadi, meskipun Yamin mengusulkan adanya pembagian struktur kehidupan kenegaraan sampai pada. tingkat desa, namun untuk menyelenggarakan sistem pemerintahannya harus diserahkan kepada bagian tengah, sebagai pemerintahan daerah. Selain menyampaikankan usulannya itu, Yamin juga melampirkan rumusan undang-undang dasar mengenai pemerintahan daerah yang dimaksud. Dalam rumusannya itu dikatakan :

> *Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.* [114]

---

[111] Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UD 1945, UNISIKA,* Kerawang 1993, Hlm. 9

[112] Muhammad yamin, *Op. Cit.,* Hlm. 100

[113] *Ibid.*

[114] *Ibid.* Hlm. 724

Setelah UUD ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945, ternyata rumusan Yamin tersebut tidak mengalami perubahan,[115] dan bukan pula rumusan lain misalnya rumusan Soepomo, yang dimuat dalam UUD 1945. Kenyataan itu sekaligus dapat mendukung pandangan bahwa Yamin adalah bagian sosok yang cukup beijaksa dalam memunculkan ide pemerintahan daerah. Termasuk juga J. K A. Logemann yang mendukung pandangan tersebut. Seperti dikutip oleh Bagir Manan, Logemann. mengatakan:

> *Tetapi bilamana kita melihat betapa rancangan yang diajukan oleh Yamin tanggal 29 Mei 1945 (Naskah 712) sangat menyerupai hasil dari kelompok keda dan juga. pada naskah akhir, maka tidaklah tak mungkin rancangan ciptaan Yamin itu sangat mempengaruhi kelompok keda. Lebih-lebih lagi sampailah kita pada kesimpulan itu, bilamana kita pikirkan bahwa belum diadakan perbedaan yang hakiki antara kongres rakyat (eksponen kedaulatan rakyat) dan parlemen (majelis pembentuk undang-undang seperti dikemukakan, Supomo dalam pidatonya tanggal 31 Mei 1945.*[116]

Rumusan Yamin tentang pembagian negara dalam daerah besar dan kecil serta diikuti pula dengan pembentukan pemerintahannya, memang tidak menentukan adanya bentuk pendistribusian kekuasaan secara eksplisit. Namun jika dicermati arti rumusan tersebut, secara implisit, kehadiran pendistribusian kekuasaan dalam pemerintahan daerah merupakan suatu keharusan dalam pandangan Yamin. Keharusan tersebut diperkuat lagi dengan melihat komentar Yamin pada kesempatan yang lain, yakni ketika mengomentari Pasal 131 UUDS 1950. Sehubungan dengan mengomentari Pasal 131 tersebut, Yamin mengatakan :

> *Daerah Indonesia akan dibagi atas daerah besar dan dan daerah kecil yang mempunyai hak mengurus rumah tangganya sendiri dengan seluas-luasnya; hal ini adalah akibat dari pada politik desentralisasi dan dekonsentrasi, dan dinamai swatantra atau otonomi. Termasuk ke dalam otonomi ini provinsi, kabupaten, ketjamatan, persekutuan desa, dan nagari, kota pradja dan swapradja. Maka bentuk susunan pemerintah daerah swatantra ini ditetapkan dengan undang-undang dengan mengutamakan dasar*

[115] Hanya penggunaan bahasanya saja yang disesuaikan dengan EYD Bahasa Indonesia, misalnya kata

[116] Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945, Op. Cit.*, Hlm 12

perwakilan dan dasar permusyawaratan dalam sistim pemerintahan negara. Akibat melaksanakan pemerintahan otonomi itu akan terbentuklah pada tiap-tiap daerah tersebut sebuah dewan yang garis-garis besarnya akan ditetapkan dengan undang-undang. Selainya daripada. hak dan kewadjiban jang sendirinja mendjadi lingkaran pekerdjaan daerah otonomi, maka dengan undang-undang dapat pula diserahkan menjelenggarakan bermatjam-matjam kepada daerah otonomi itu.[117]

Komentar Yamin tersebut, selain menunjukkan adanya daerah provinsi, kabupaten, kecamatan bahkan desa sebagai tempat pelaksanaan pemerintahan daerah atau otonomi, juga menunjukkan adanya lembaga kekuasaan lain di samping Kepala Daerah sebagai penyelenggara kekuasaan pemerintahan daerah Konsep tersebut, maksudnya untuk memperkecil daerah swapraja yang jumlahnya begitu besar pada zaman kononial,[118] dan juga demi tuntutan demokrasi dalam sistem pemerintahan negara. Tuntutan demokrasi yang membutuhkan dasar-dasar permusyawaratan dan perwakilan. Oleh karena itu, tuntutan tersebut baru dapat terpenuhi apabila dibentuknya dewan sebagai wakil rakyat.[119]

Dengan demikian, rumusan Pasal 18 UUD 1945 menunjukkan adanya dua bentuk pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah, yang masing-masing memiliki beberapa lembaga kekuasaan. Adanya dua bentuk pemerintahan tersebut sekaligus menunjukkan kalau pemerintahan daerah memiliki bentuk kekuasaan mandiri yang sama dengan pemerintahan pusat, tetapi tetap berada dalam kerangka negara kesatuan (*eenheidsstaaf*), dan juga tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip otonomi.

Pemerintahan Pusat, seperti dimaklumi, memiliki beberapa lembaga kekuasaan (seperti legislatif, eksekutif, judikatif, dan

---

[117] Muhammad Yamin. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indoensia, Djambatan,* Djakarta, 1951. Hlm. 167

[118] Sebelum perang dunia II adalah lebih daripada 300 buah di seluruh Indonesia. *Ibid.* Hlm 168

[119] *Ibid.*

auditif), maka pemerintah daerah pun seharusnya demikian. Tetapi dalam hal tertentu-guna mempertahankan bentuk negara kesatuan-tidak semua bentuk lembaga kekuasaan tersebut dapat diadakan pada tingkat daerah, khususnya lembaga kekuasaan yang sifatnya eksklusif, seperti lembaga judikatif dan lembaga auditif. Jadi, pendistribusian kekuasaan dalam pemerintahan daerah yang diperlukan guna menjalankan wewenang penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah. Sedangkan bagaimana untuk menentukan fungsi dan wewenang kedua, lembaga kekuasaan dalam pemerintahan daerah tersebut, maka sebagai negara yang menempatkan UUD 1945 sebagai sumber hukum tertinggi, tentunya berbagai ketentuan yang berhubungan dengan pendistribusian kekuasaan antara DPR dan Presiden dalam UUD 1945 dapat dijadikan cerminan bagi pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah.

Adapun setelah dilakukan amandemen terhadap UUD 1945, ditemukan beberapa pasal bahkan lebih rinci dari sebelumnya yang membahas masalah pemerintahan daerah. Di antaranya, ketentuan-ketentuan mengenai pembagian bentuk pemerintahan dan distribusi dalam pemerintahan daerah, yang dapat dilihat dalam Pasal 18 ayat (1) sampai (7) berikut ini :

(1) Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
(2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
(3) Pemerintahan daerah provinsi daerah kabupaten, dan kota memilih Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah pusat.
(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Lebih rinci dari sebelumnya, penjelasan di mana posisi penyelenggaraan pemerintahan dalam pemerintahan daerah sudah dimuat dalam UUD 1945. Pada masa sebelumnya, meskipun adanya keinginan untuk membagi negara ke dalam bentuk pemerintahan daerah (besar dan kecil), tetapi tidak dijelaskan di mana posisi untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut. Bahkan Yamin hanya mengusulkan adanya bagian tengah di antara bagian atas dan bagian bawah sebagai posisi untuk menjalankan (Pangreh Praja) pemerintahan daerah. Bisa jadi, konsep Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat dapat dianggap sebagai struktur pemerintahan bagian bawah, tetapi di mana posisi bagian tengah tersebut? Oleh karena itu, maka dalam Pasal 18 ayat (1) di atas, dikatakan bahwa posisi penyelenggaraan pemerintahan daerah berada pada daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota, yang selanjutnya dinamai sebagai pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten dan pemerintahan kota.

Kemudian mengenai pendistribusian kekuasaan dalam pemerintahan daerah, menurut ketentuan tersebut, pendistribusian kekuasaan dilakukan terhadap dua lembaga kekuasaan yaitu DPRD dan Kepala Daerah. Legislatif daerah di pegang oleh DPRD baik DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota-sedangkan

eksekutif daerah dipegang oleh Gubenur, Bupati dan Walikota. Bagir Manan menambahkan bahwa dalwn Pasal 18 ayat (3) tersebut termuat prinsip bahwa lembaga perwakilan daerah dipilih langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum, dan tidak ada lagi keanggotaanya yang diangkat.[120] Kedua lembaga kekuasaan tersebut menjalankan kekuasaan pemerintahan daerah dengan cara seluas-luasnya (bebas dan mandiri) menurut prinsip otonomi dan tugas pembantuan, dengan catatan berdasarkan peraturan perundang-undangan.[]

---

[120] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op. Cit*., Hlm. 16-17

المعهد الإسلامي العصري دار المتقين
PONPES MODERN DAARUL MUTTAQIEN TEMBILAHAN

BAB IV

DISTRIBUSI KEKUASAAN DPRD DAN KEPALA DAERAH ERA ORDE BARU

4.1 Distribusi Kekuasaan DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 1965

4.1.1 Landasan Lahirnya Undang-Undang No. 18 Tahun 1965

Undang-Undang No.18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah bukanlah satu-satunya undang-undang mengenai pemerintahan daerah yang dikeluarkan pada waktu itu. Sebelumnya tidak sedikit telah dikeluarkan undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah, seperti Undang-undang No. 1 Tahun 1957, Undang-Undang No. 44 Tahun 1950, dan Undang-Undang No. 21 Tahun 1948, bahkan sebagai undang-undang yang ditetapkan pertama kali oleh pemerintahan Republik Indonesia adalah undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah, yaitu Undang-Undang No. I Tahun 1945.

Tetapi kebijakan otonomi daerah dalam undang-undang sebelumnya, khususnya Undang-Undang No. I Tahun 1957, pada dasarnya merupakan kebijakan otonomi daerah sebagai realisasi dari politik Demokrasi liberal dengan sistem pemerintahan parlementer. Misalnya, mengenai kekuasaaan Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 dianggap terlalu memberikan kekuasaan yang kuat kepada DPRD. Akibatnya, tidak

saja dapat menciptakan dualisme pimpinan dalam pemerintahan daerah, juga dapat mengancam keutuhan negara karena lemahnya posisi pusat atas pemerintahan daerah. Oleh karena itu, undang-undang ini dianggap tidak sesuai lagi dengan sistem Pemerintahan Daerah menurut Pasal 18 UUD 1945 setelah berlakunya kembali UUD 1945 dan kebijakan politik Demokrasi Terpimpin.

Guna kepentingan sinkronisasi dan harmonisasi dengan UUD 1945 serta kebijakan politik Demokrasi Terpimpin, setelah kembali menjalankan UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Pemerintah pada waktu itu berupaya mengurangi berbagai ketentuan dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1957, sebelum akhirnya diganti sama sekali dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 18 Tahun 1965. Upaya-upaya Pemerintah tersebut dapat dilihat dengan dikeluarkannya Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah (disempurnakan) dan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Gotong Royong dan Sekretarian Daerah (disempurnakan). Akan tetapi, meskipun telah dikeluarkannya beberapa penetapan Presiden yang berkaitan dengan pemerintahan daerah, namun Undang-Undang No. I Tahun 1957 belum dicabut atau dirubah, artinya secara yuridis masih tetap berlaku. Tentu saja kondisi demikian, menurut Soehino, dapat membuat instabilitas pengaturan tentang pemerintahan daerah karena terdapatnya berbagai macam peraturan yang seringkali menimbulkan kesimpangsiuran. Akibatnya tidak jarang terjadi ketentuan yang kontradiktif antara beberapa penetapan Presiden tersebut dengan Undang-Undang No. I Tahun 1957.[1] Misalnya saja, menurut Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 (disempurnakan) dan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 (disempurnakan), bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah yang berdiri sendiri dan DPRD, sedangkan menurut Undang-Undang No. I Tahun 1957, Kepala Daerah hanya menjadi Ketua dari Dewan Pemerintahan Daerah.

---

[1] Soehino, *Perkembangan Pemerintah di Daerah,* Cetakan Keenam, Liberty, Yogyakarta, 2002, Hlm. 89-90.

Adanya kenyataan tersebut ditambah pula dengan ditetapkannya Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama Tahun 1961-1969 maka Pemerintah menganggap sudah menjadi keharusan untuk mengganti kebijakan otonomi daerah sebelumnya dengan kebijakan otonomi daerah yang berdasarkan manifesto politik Demokrasi Terpimpin. Langkah untuk mengganti undang-undang otonomi daerah sebelumnya itu, diawali dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 514 Tahun 1961 tentang Pembentukan Panitia Negara Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah yang diketuai oleh R. P. Soeroso, untuk jangka kerja satu tahun. Adapun tugas-tugas panitia ini, meliputi :

a. Menyusun RUU tentang daerah otonomi sesuai dengan cita-cita Demokrasi Terpimpin dalam rangka negara kesatuan RI, yang mencakup unsur-unsur pokok progresif dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1948, Undang-Undang No. I Tahun 1957, Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959, dan Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1961.
b. Meninjau kembali Undang-Undang Perimbangan Keuangan Tahun 1957, yakni Undang-Undang No. 32 Tahun 1956.
c. Menyusun RUU tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dan sebagainya.

RUU yang disusun oleh Soeroso tersebut kemudian diajukan sebagai kertas kerja oleh Pemerintah dalam Konferensi Gubernur seluruh Indonesia di Solo, tanggal 20-24 Januari 1963. Pada tahap berikutnya, dengan memperhatikan pendapat-pendapat dari konferensi, pemerintah mengajukan RUU tersebut kepada DPRGR. Setelah melalui pembahasan-pembahasan DPRGR serta perubahan-perubahan oleh Panitia Soeroso, RUU tersebut disetujui menjadi undang-undang, yaitu Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.[2] Undang-Undang ini diundangkan pada tanggal 1 September 1965 dan dimuat dalam

[2] M. Solly Lubis, *Op. Cit.*, Hlm. 162-163.

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 No. 83. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, berarti semua peraturan perundang-undangan sebelumnya tidak berlaku lagi, baik dalam bentuk undang-undang maupun dalam bentuk penetapan-penetapan Presiden seperti disebutkan di atas.

Melalui proses penetapan Undang-Undang No.18 Tahun 1965 tersebut, secara umum dapat dikatakan bahwa yang menjadi landasan lahirnya undang-undang ini adalah sebagai realisasi dari kebijakan untuk kembali menjalankan UUD 1945 sebagai konstitusi negara, yang tertuang melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Dengan kebijakan tersebut berarti semua bentuk penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan UUD 1945.

Tetapi secara. lebih rinci, landasan atau dasar lahirnya undang-undang tersebut dapat dilihat dalam konsiderannya sendiri. Ada tiga poin yang dituangkan dalam konsideran Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, yaitu :

a. Bahwa berhubungan dengan perkembangan ketatanegaraan dalam rangka kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 sejak Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, maka ketentuan-ketentuan tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah perlu diperbaharui sesuai dengan Manifesto Politik Republik, Indonesia sebagal Garis-garis Besar dari pada Haluan Negara dan pedoman pelaksanaannya;
b. Bahwa pembaharuan itu, sesuai dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. II/MPRS/1960, harus berbentuk Undang-Undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah sesuai dengan kegotongroyongan Demokrasi Terpimpin dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang rnencakup segala pokok-pokok (Unsur-unsur) yang progresif dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1948, Undang-Undang No. I Tahun 1957, Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 (disempurnakan), Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1960 dan Penetapan Presiden No. 5

Tahun 1960, (disempurnakan) junto Penetapan Presiden No. 7 Tahun 1965 serta untuk mewujudkan Daerah-daerah yang dapat berswadaya dan berswasembada;

c. Bahwa agar dapat dilaksanakan pembentukan Pemerintahan Daerah Tingkat III selekas mungkin.

Paling tidak terdapat tiga landasan utama bagi lahirnya Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, yaitu landasan filosofis, yuridis dan politis. Landasan filosofis merupakan berbagai nilai-nilal kebenaran yang diyakini oleh bangsa Indonesia sebagai pandangan hidupnya. Nilal-nilai tersebut sebenarnya berkembang banyak di tengah-tengah kehidupan masyarakat, tetapi sebagai suatu bangsa, keseluruhan nilai-nilai tersebut digali dan kemudian dijadikan suatu pandangan hidup bangsa, yaitu falsafah Pancasila. Dengan demikian, landasan filosofis lahirnya, Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 adalah Pancasila itu sendiri. Menurut Padmo Wahjono, falsafah Pancasila merupakan suatu pandangan hidup yang sudah semenjak dahulu ada pada bangsa Indonesia. Kemudian oleh tokoh-tokoh pergerakan kemerdekaan kita pandangan hidup itu digali kembali dan dijadikan landasan pergerakan Nasional. Untuk pertama kalinya, istilah Pancasila diperkenalkan oleh Ir. Soekarno pada tanggal 1 Juni 1945. Selanjutnya, setelah itu, pandangan hidup tersebut telah diberi bentuk yang mantap untuk dijadikan dasar negara.[3]

Salah satu sila dari Pancasila yang menonjol sebagai landasan filosofis Orde Lama, waktu dikeluarkannya undang-undang ini, adalah sila keempat yang berbunyi "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam pemusyawaratan/perwakilan.” Rumusan sila keempat juga sebagai landasan yang sama dalam melahirkan manifesto politik Demokrasi Terpimpin. Oleh karena menurut Moh. Mahfud MD, inti dari pedoman Demokrasi Terpimpin adalah musyawarah untuk mufakat, sebagaimana maksud Bab II

---

[3] Padmo Wahjono, Negara Republik Indonesia, Edisi Baru, Rajawali Pers, Jakarta, 1982, Hlm. 6-7

paragraf 5 ayat (1) Ketetapan MPRS No.VIII/MPRS/1965. Namun jika musyawarah untuk mufakat tersebut tidak tercapai maka persoalannya diserahkan kepada pemimpin untuk mengambil kebijaksanaan dengan memperhatikan pendapat-pendapat yang ada. Kemudian pemimpin dapat melakukan dua ketentuan, yaitu menangguhkan persoalan yang dibahas atau meniadakan persoalan tersebut.[4]

Adapun mengenai landasan. yuridis, yaitu berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kelahiran Undang-Undang No. 18 Tahun 1965. Sebagai negara hukum, tentunya landasan yuridis yang utama adalah UUD 1945, karena sumber hukum ini merupakan konstitusi Indonesia. Pasal 18 UUD 1945, sebagaimana dijelaskan sebelumnya, merupakan ketentuan yang berisi perintah untuk membagi negara Indonesia atas daerah besar dan kecil beserta bentuk susunan pemerintahannya, dan pemerintahan yang dimaksud adalah Pemerintahan Daerah. Jadi, membentuk suatu Pemerintahan Daerah merupakan suatu keharusan atau sebagai bentuk amanat yang tidak dapat tidak, harus dijalankan. Tetapi, menurut Pasal 18 tersebut, pembentukan Pemerintahan Daerah harus ditetapkan melalui undang-undang. Oleh karena itu, meskipun sebelum kembali kepada UUD 1945 telah digunakan beberapa konstitusi termasuk juga sistem pemerintahan yang berubah-ubah, namun kebijakan untuk membentuk pemerintahan daerah tetap dikeluarkan seiring dengan dikeluarkan pula peraturan perUndang-Undangahnya.

Selain UUD 1945, landasan yuridis kelahiran Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 juga berdasarkan Ketetapan MPRS, yaitu Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama Tahun 1961-1969. Inti dari Ketetapan MPRS tersebut adalah pembaharuan dalam kebijakan pembangunan nasional sesuai dengan prinsip-prinsip kegotongroyongan Demokrasi Terpimpin. Karenanya diperlukan pembaharuan menyeluruh dalam kehidupan

---

4 Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, *Op. Cit.*, Hlm. 112-113

berbangsa dan bernegara, termasuk juga pembaharuan dalam kebijakan pemerintahan daerah melalui peraturan perundang-undangan.

Selain Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960, Ketetapan MPRS lainnya yang menjadi landasan yuridis bagi Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, yaitu Ketetapan MPRS No. IV/MPRS/1965, Ketetapan MPRS No. V/MPRS/1965, Ketetapan MPRS No. VI/MPRS/1965, dan Ketetapan MPRS No. VII/MPRS/1965. Ketetapan-ketetapan MPRS tersebut pada dasarnya merupakan pedoman bagi ketentuan-ketentuan yang berhubungan dengan kebijakan Demokrasi Terpimpin, yang erat hubungannya dengan kelahiran Undang-Undang No. 18 Tahun 1965.

Sedangkan landasan politis, yaitu kebijakan-kebijakan politik yang, menjadi dasar kelahiran Undang-Undang No. 18 Tahun 1965. Berbicara mengenai hubungan kehidupan politik dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, maka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah memang tidak bisa dilepaskan dari kehidupan politik. Takkan pernah sukses kebijakan tentang pemerintahan daerah tanpa mendapat dukungan politis, baik dan bawah (rakyat), maupun dan atas (penguasa politik). Oleh karena itu, cukup beralasan jika Rudolf Kjellen berpendapat bahwa pemerintahan di daerah dalam kerangka negara, kesatuan yang diselenggarakan berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi merupakan *kratopolitik,* **sebagai salah satu subsistem politik.**[5]

Landasan politis Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 adalah kebijakan manifesto politik Demokrasi Terpimpin itu sendiri. Pelaksanaan Demokrasi Terpimpin telah dikeluarkan sebelum Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, tepatnya tangga 19 Februari 1959. Pelaksanaan Demokrasi Terpimpin merupakan sebagai persiapan untuk kembali menjalankan UUD 1945. Kemudian setelah lebih kurang sebulan dikeluarkannya Dekrit Presiden tersebut, dalam ulang tahun XIV Proklamasi Kemerdekaan RI, Presiden menyampaikan amanat bejudul Penemuan Kembali Revolusi Kita

---

[5] Lihat Dalam M. Solly Lubis, *Op. Cit*., Hlm. 87.

yang dikenal dengan Manifesto Politik RI 17 Agustus 1959. Manifesto tersebut, menurut Pasal 1 Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1960 ditetapkan sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), yang belaku surut hingga tangggal 17 Agustus 1959.[6]

Memang, menurut A Solly Lubis, lewat pidato Presiden tersebut, dalam Manipol yang disusun oleh DPAS lewat Keputusan DPAS No. 3/Kpts/Sd/II/1959, atau dalam Penetapan Presiden No. I Tahun 1960, tidak nampak gambaran politik mengenai pemerintahan daerah. Tetapi melalui beberapa peristiwa tersebut kemudian diketuarkanlah Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Sementara Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 yang di dalamnya dimuat gambaran mengenai garis-garis politik pemerintahan daerah.[7]

Di antara garis-garis politik Pemerintahan Daerah tertinggi dalam Lampiran A, B dan C. Dalam lampiran A ketetapan tersebut, yaitu mengenai desentralisasi, dikatakan bahwa desentralisasi harus berisi otonomi yang riil dan luas. Jadi, prinsip otonomi yang seluas-luasnya seperti Undang-Undang No. I Tahun 1957, masih tetap dipertahankan sesuai dengan kemampuan tiap-tiap daerah. Sedangkan dalam lampiran B mengenai Pemerintahan Daerah, dikatakan bahwa harus segera diadakan satu saja undang-undang tentang pokok Pemerintahan Daerah yang mencakup segala pokok-pokok (usul-usul) yang progresif dari peraturan perUndang-Undangan sebelumnya seperti disebutkan di atas sesuai dengan ide Demokrasi Terpimpin. Hal tersebut dimaksudkan untuk mencapai efisiensi, setiap penyerahan tugas dan wewenang hendaknya diatur sedemikian, sehingga tidak mengakibatkan terjadinya *doublures* dalam bidang-bidang tugas dan wewenang tersebut.

Prinsip otonomi riil yang seluas-luasnya itu, kemudian ditegaskan kembali melalui Ketetapan MPRS No. XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi yang seluas-luasnya Kepada Daerah. Dalam Pasal 1, 2 dan 3 ketetapan tersebut dikatakan :

---

[6] *Ibid*. Hlm. 158.

[7] *Ibid*. Hlm. 159.

> *Menugaskan kepada Pemerintah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah-daerah, sesuai dengan jiwa dan isi Undang-Undang Dasar 1945, tanpa mengurangi tanggungjawab Pemerintah Pusat di bidang perencanaan, koordinasi dan pengawasan terhadap Daerah-Daerah.*
>
> *Untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya semua urusan diserahkan kepada Daerah, berikut semua aparatur dan kewenangannya, kecuali hal-hal yang bersifat nasional yang akan diatur dan ditentukan dengan Undang-Undang.*
>
> *Daerah diberi tanggung jawab dan wewenang sepenuhnya untuk mengatur segala sesuatu di bidang kepegawaian dalam lingkungan Pemerintah Daerah.*

Dengan demikian, secara teori, kebijakan otonomi daerah yang ditempuh adalah memberikan fungsi dan kewenangan kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri melalui prinsip otonomi riil yang seluas-luasnya, sedangkan pusat hanyalah mengurusi bidang perencanaan, koordinasi dan pengawasan terhadap daerah-daerah. Namun dalam praktiknya, melalui tiga bidang urusan tersebut, pemerintah pusat memiliki kekuasaan yang sangat strategis untuk menentukan kebijakan-kebijakan di daerah, sesuai dengan manifesto politik Demokrasi Terpimpin.

Salah satu bentuk upaya tersebut dilakukan dengan menghindari terjadinya *doublures* dalam setiap penyerahan bidang-bidang tugas dan wewenang pemerintahan daerah, yang direalisasikan dengan memperkuat posisi Kepala Daerah dan menempatkan kedudukan DPRD dalam bagian Pemerintah Daerah. Kuatnya posisi Kepala Daerah, karena ia mempunyai kedudukan rangkap sebagai alat pemerintah daerah dan alat pemerintah pusat.

Ketika bertindak sebagai alat pemerintah pusat inilah Kepala Daerah dianggap sesuai dengan maksud manifesto politik Demokrasi Terpimpin, yakni sebagai penguasa atau pihak pemegang kebijakan politik polisionil tertinggi di daerah. Oleh karena inti Demokrasi Terpimpin, seperti dijelaskan di atas, adalah musyawarah untuk mufakat. Ketika musyawarah untuk mufakat tidak tercapai, berarti

pemimpinlah yang berwenang mengambil kebijaksanaan. Jadi, secara politis, proses-proses demokrasi diberikan untuk membuka peluang terjadinya dalam setiap pengambilan kebijakan-kebijakan mengenai penyelenggaraan otonomi daerah, melalui musyawarah mufakat. Tetapi, jika musyawarah mufakat tidak tercapai, maka Kepala Daerah sebagai pemegang kebijakan politik polisionil tertinggi di daerah adalah pihak yang berwenang menentukan keputusan selanjutnya.

4.1.2 Perubahan/Pergeseran Struktur Pemerintahan Daerah dari UUD 1945

Struktur atau susunan Pemerintah Daerah merupakan bangunan untuk mengorganisasikan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dalam struktur organisasi akan ditentukan badan-badan apa saja yang menjalankan kekuasaan Pemerintahan Daerah dan bagaimana pula hubungan kerja antara badan-badan tersebut, sehingga akan diketahui pula apakah ada keseimbangan atau tidak, baik antar badan-badan penyelenggara Pemerintah Daerah itu sendiri maupun antara badan-badan tersebut dengan pihak-pihak di luarnya, atau apa yang dikatakan sebagai infra struktur politik di daerah.

Menurut S.H. Sarundajang, dalam hal struktur organisasi, harus dibedakan dalam dua bentuk, yaitu :

> *…struktur statis formal dan struktur kinetis informal. Struktur statis dapat diperkecil menjadi serangkaian bagan organisasi yang membentuk kerangka dan badannya. Sebaliknya, struktur informasi merupakan badan hidup yang rumit dan paling baik dideskripsikan sebagai apa yang dilakukan badan tersebut ketimbang bagaimana susunan di dalamnya. Dalam hal ini deskripsi dan analisis struktur organisasi nampaknya memberi pilihan antara klasifikasi menurut kerangka dan badan atau identifikasi menurut kinerja (performance).*[8]

Sebenarnya antara kedua bentuk di atas masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan. Dengan struktur statis formal, gambaran bagaimana bentuk dan susunan suatu organisasi dapat

---

[8] S. H. Sarundajang, *Op. Cit*., Hlm. 91.

diketahui dengan mudah oleh siapapun siapapun, sekaligus dapat mengetahui pula bagaimana fungsi dan wewenang masing-masing badan, sedangkan pada struktur kinetis informal tidak. Namun pada struktur kinetis informal, performa kerja lebih tinggi dibanding struktur statis formal, karena orientasinya bukan pada siapa (badan) yang memegang fungsi dan wewenang dalam suatu program kerja, tetapi berorientasi pada apa yang dapat dikerjakan tanpa terikat dengan klasifikasi badan-badan tertentu.

Struktur Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 meliputi Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang disebut sebagai Pemerintah Daerah, sebagaimana maksud Pasal 5 ayat (1). Kemudian dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari. Kepala Daerah dibantu oleh Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian (BPH).[9] Namun bukan berarti Wakil Kepala Daerah dan BPH tersebut memiliki fungsi dan wewenang yang terlepas dari Kepala Daerah, melainkan hanya merupakan suatu kesatuan.

4.1.3 Kepala Daerah

Dalam fungsinya sebagai alat Pemerintah Daerah, Kepala Daerah memimpin pelaksanaan kekuasaan eksekutif Pemerintah Daerah, baik dalam urusan rumah tangga Daerah maupun bidang pembantuan.[10] Oleh karena sebagai pihak yang memimpin pelaksanaan kekuasaan, eksekutif daerah, maka ia dikatakan sebagai lembaga eksekutif daerah. Sebagai lembaga eksekutif daerah, Kepala Daerah memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD sekurang-kurangnya sekali dalam setahun, atau apabila diminta oleh Dewan atau apabila dipandang perlu oleh Kepala Daerah sendiri.[11]

Tidak ditentukannya DPRD dapat memutuskan pemberhentian Kepala Daerah terkait erat dengan ketentuan mengenai mekanisme

---

[9] Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, Pasal 6.
[10] *Ibid*, Pasal ayat (3).
[11] *Ibid*, Pasal 45 ayat (1).

pengangkatan Kepala Daerah itu sendiri. Menurut Undang-Undang ini, mekanisme pengangkatan Kepala Daerah,[12] meliputi :

a. Kepala Daerah tingkat I diangkat oleh Presiden.
b. Kepala Daerah tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden.
c. Kepala Daerah tingkat III diangkat oleh Kepala Daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri.

Sedangkan pengajuan calon masing-masing Kepala Daerah diajukan minimal dua dan maksimal empat calon oleh DPKD yang bersangkutan untuk mengajukan calon tahap kedua. Tetapi untuk pencalonan tahap kedua, calon-calon yang diajukan pada tahap pertama tidak diikutkan lagi, sehingga yang diikutkan adalah calon-calon yang baru. Pada tahap kedua pencalonan, jika calon-calon yang diajukan masih juga ditolak karena alasan yang sama, maka Presiden mengangkat seorang Kepala Daerah untuk tingkat I dan II, dan Menteri Dalam Negeri mengangkat seorang Kepala Daerah untuk tingkat III di luar pencalonan tersebut.

Adapun syarat-syarat yang harus dipenuhi bagi seorang calon Kepala Daerah, menurut Pasal 15, meliputi:

a. Warga Negara Indonesia,
b. Berjiwa Proklamasi 17 Agustus 1945 dan tidak pernah memusuhi Revolusi Indonesia,
c. Menyetujui UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin dan Kepribadian Indonesia yang berarti juga menyetujui dan turut serta aktif melaksanakan Manifesto Politik Republik Indonesia tertanggal 17 Agustus 1959 dan semua pedoman-pedoman pelaksanaanya,
d. Tidak sedang dipecat dari hak memilih dari hak pilih dengan keputusan pengadilan yang tidak dapat dirubah lagi,

---

[12] *Ibid*, Pasal 11, 12, 13 dan 14

e. Mempunyai kecakapan dan pengalaman kerja yang diperlukan bagi pemerintah, dan
f. Berpengetahuan yang sederajat dengan sekolah tinggi atau sekurang-kurangnya berpendidikan atau dipersamakan dengan SLTA dan berumur minimal 35 tahun bagi Daerah tingkat I berpengetahuan yang sederajat dengan SLTA atau sekurang-kurangnya berpendidikan yang dipersamakan dengan SLTP dan berumur minimal 30 tahun bagi Daerah tingkat I berpengetahuan yang sederajat SLTP atau sekurang-kurangnya berpendidikan yang dipersamakan dengan SD dan berumur minimal 30 tahun bagi Daerah tingkat III.

Seperti halnya dalam mekanisme pengangkatan Kepala Daerah, maka dalam mekanisme pemberhentian pun tidak memiliki perbedaan yang berarti. Bentuk-bentuk pemberhentian Kepala Daerah, terdiri dari;[13]

a. Berhenti karena meninggal dunia,
b. Diberhentikan karena atas permintaan sendiri,
c. Diberhentikan karena berakhir masa jabatannya dan telah diangkat yang baru,
d. Diberhentikan karena tidak memenuhi lagi persyaratan-persyaratan sebagai Kepala Daerah,
e. Diberhentikan karena melanggar larangan-larangan bagi Kepala Daerah, dan
f. Diberhentikan karena sebab-sebab lain.

Kepala Daerah yang berhalangan karena meninggal dunia, atau diberhentikan, maka ia digantikan oleh Wakil Kepala Daerah menjelang habis masa jabatannya. Namun apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah juga tidak dapat melakukan tugasnya menjelang habis masa jabatannya, maka Menteri Dalam Negeri

[13] *Ibid*, Pasal 17

dapat menetapkan pejabat yang mewakili Kepala Daerah sampai diangkatnya Kepala Daerah yang baru.[14] Khususnya Kepala Daerah yang diberhentikan karena melanggar larangan-larangan bagi Kepala Daerah, yaitu larangan-larangan yang meliputi :

a. Dengan melakukan kegiatan-kegiatan atau tidak melakukan tindakan yang hanya menguntungkan dan/atau mendahulukan kepentingan partainya, sesuatu golongan atau sesuatu partai, sehingga merugikan kepentingan pemerintah dan rakyat daerah.
b. Langsung atau tidak langsung turut serta dalam atau menjadi penanggung untuk suatu perusahaan yang mempunyai dasar ikatan perjanjian dengan negara atau dengan daerah untuk memperoleh laba atau keuntungan.
c. Langsung atau tidak langsung turut serta dalam atau menjadi penanggung untuk suatu usaha menyelenggarakan pekerjaan umum, pengangkutan atau berlaku sebagai rekanan guna kepentingan Daerah.
d. Melakukan pekerjaan-pekerjaan lain yang memberi keuntungan baginya dalam hal-hal yang berhubungan langsung dengan daerah yang bersangkutan.
e. Menjadi advokat, pokrol atau kuasa dalam perkara di muka pengadilan, di daerah yang bersangkutan.
f. Terhadap poin 1 sampai 5, Presiden dapat melakukan kekecualian apabila menyangkut kepentingan daerah.[15]

Kepala Daerah yang diberhentikan selain meninggal dunia, maka pihak yang berwenang memberhentikannya adalah pihak yang berwenang mengangkatnya. Dengan demikian, mekanisme pemberhentian Kepala Daerah sampai seperti mekanisme pengangkatannya. Kepala Daerah tingkat I diberhentikan oleh Presiden, Kepala Daerah tingkat II diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden, dan Kepala Daerah

[14] *Ibid*, Pasal 18 beserta Penjelasannya
[15] *Ibid*, Pasal 16

tingkat III diberhentikan oleh Kepala Daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri.[16]

4.1.4 Pergeseran Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dari UUD 1945

Tidak banyak permasalahan yang ditemukan dalam mekanisme penentuan siapa yang menjadi anggota DPRD. Mekanisme penentuan anggota DPRD dilakukan melalui pemilihan umum antara partai-partai politik untuk masa jabatan lima tahun, termasuk juga anggota pergantian antar waktu.[17] Tetapi untuk dapat menjadi calon anggota. DPRD, diperlukan persyaratan-persyaratan tertentu. Persyaratan-persyaratan tersebut meliputi : a. WNI, b. berumur 21 tahun, c. bertempat tinggal resmi di daerah tersebut minimal enam bulan terakhir, atau bagi anggota DPRD tingkat II dan III yang bukan Kotamadya atau Kotapraja, dapat bertempat. tinggal resmi minimal enam bulan terakhir dalam Kotamadya atau Kotapraja yang dilingkari oleh Daerah tingkat II dan III yang bersangkutan, d. cakap, menulis dan membaca. Bahasa Indonesia dalam huruf latin, e. berjiwa Proklamasi 17 Agustus 1945 dan tidak pernah memusuhi Revolusi Indonesia, f. menyetujui UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin dan Kepribadian Indonesia yang berarti juga menyetujui dan turut serta aktif melaksanakan Manifesto Politik Republik Indonesia tertanggal 17 Agustus 1959 dan semua pedoman-pedoman pelaksanaannya, g. tidak sedang dipecat dari hak memilih atau hak pilih dengan keputusan pengadilan yang tidak dapat dirubah lagi, dan h. tidak menjadi anggota/bekas anggota sesuatu partai/organisasi menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dinyatakan dibubarkan/terlarang oleh yang berwajib, kecuali mereka yang dengan perkataan dan perbuatan membuktikan persetujuaanya apa yang disebut dalam sub e, menurut penilaian Menteri Dalam Negeri dan disetujui Presiden.[18]

---

[16] *Ibid*, Pasal 11.

[17] *Ibid*, Pasal 22 ayat (3)ÿÿan (5)ÿ

[18] *Ibid* pasal 23

Jelasnya, di samping tidak terlalu mementingkan sisi pendidikan persyaratan-persyaratan yang ditentukan atas calon Kepala Daerah, yang intinya harus mendukung penuh kebijakan politik Demokrasi Terpimpin. Sebagian besar pertimbangan politisi itu berada ditangan Pemerintah sebagai pihak penguasa. Selain adanya mekanisme penentuan anggota DPRD tersebut, dalam Undang-Undang ini juga ditentukan bagaimana mekanisme pemberhentian anagota DPRD. Bentuk-bentuk pemberhentian anggota DPRD, yaitu : a. berhenti karena meninggal dunia, b. diberhentikan karena atas permintaan sendiri, c. karena tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai anggota DPRD, d. karena terkena larangan untuk tidak menjadi anggota/bekas anggota sesuatu partai/organisasi menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dinyatakan dibubarkan/terlarang oleh yang berwajib, dan e. karena melanggar suatu peraturan yang khusus ditetapkan bagi anggota DPRD, kecuali Kepala Daerah semufakat DPRD dapat melakukan ketentuan lain apabila menyangkut kepentingan daerah.[19]

Terhadap anggota DPRD yang berhenti tersebut, maka kepala daerah mengusulkan pemberhentiannya kepada Menteri Dalam Negeri bagi anggota DPRD tingkat I setelah mendengar pertimbangan BPH, dan kepadaa Kepala Daerah yang setingkat lebih atas bagi anggota DPRD lainnya, juga setelah mendengarkan apabila melanggar larangan : a. menjadi advokat, pokrol atau kuasa dalam perkara hukum, b. ikut serta dalam penetapan atau pengesahan dari perhitungan yang dibuat oleh suatu badan dimana ia duduk sebagai anggota pengurusnya, kecuali apabila hal ini mengenai perhitungan anggaran keuangan daerah yang bersangkutan, c. langsung atau tidak langsung turut serta dalam atau menjadi penanggung untuk suatu usaha menyelenggarakan pekerjaan umum, pengangkutan atau berlaku sebagai rekanan guna kepentingan daerah, dan d. melakukan pekerjaan-pekerjaan lain yang memberi keuntungan baginya dalam hal-hal yang berhubungan langsung dengan daerah yang bersangkutan.[20]

---

[19] *Ibid*, Pasal 2 ayat (1)

[20] *Ibid*, Pasal 25 ayat (1)

Anggota DPRD yang melanggar larangan-larangan di atas, maka atas semufakat DPRD, diberhentikan oleh Kepala Daerah, setelah anggota DPRD yang bersangkutan diberikan kesempatan untuk mempertahankan diri secara lisan atau tulisan. Namun sebelum diberhentikan, terlebih dahulu Kepala Daerah telah memberhentikannya untuk sementara.[21] Anggota DPRD yang diberhentikan tersebut, dapat meminta banding kepada Kepala Daerah yang setingkat lebih atas, dan kepada Menteri Dalam Negeri bagi anggota DPRD tingkat I, dalam waktu satu bulan setelah menerima putusan tersebut.[22]

Selain larangan-larangan di atas anggota DPRD juga tidak boleh merangkap menjadi : a. Presiden dan Wakil Presiden, b. Menteri, c. Pimpinan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan, d. Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah atau anggota BPH dari daerah yang bersangkutan. Manakala seorang anggota DPRD merangkap jabatan-jabatan tersebut, maka ia harus memilih salah satu diantaranya, yaitu tetap menjadi anggota DPRD atau memegang jabatan tersebut.[23]

Dengan demikian, ada dua lembaga kekuasaan yang terdapat dalam struktur Pemerintahan Daerah, yaitu Kepala Daerah sebagai lembaga eksekutif daerah dan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah. Sepintas lalu, keduanya dapat dianggap sebagai lembaga-lembaga yang berdiri secara sejajar. Akan tetapi tidak demikian adanya, Kepala Daerah ternyata memiliki posisi yang lebih kuat daripada DPRD. Selain sebagai Kepala Eksekutif Daerah, Kepala Daerah juga bertindak sebagai pemegang kebijaksanaan politik tertinggi di daerah.[24] Bertindak atas nama Kepala Eksekutif yang melaksanakan fungsi dan wewenang otonomi dan tugas pembantuan. Kepala Daerah memberikan tanggungjawab kepada DPRD,[25] tetapi sebagai pemegang kebijaksanaan politik tertinggi di daerah, justru DPRD-lah yang memberikan penanggungjawaban

---

[21] *Ibid*, Pasal 25 ayat (3)
[22] *Ibid*, Pasal 25 ayat (4)
[23] *Ibid*, Pasal 24
[24] *Ibid*, Pasal 44 ayat (2)
[25] *Ibid*, Pasal 45 ayat (1)

mengenai pelaksanaan fungsi dan wewenangnya kepada Kepala Daerah.[26] Sementara pertanggungjawaban mengenai kebijaksanaan politik Pemerintahan Daerah, diberikan oleh Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hierarki yang ada.[27]

Struktur pemerintahan yang demikian, menurut Penjelasan II Bentuk Susunan Pemerintah Daerah, adalah sebagai upaya untuk mengikuti sedapat mungkin struktur dan bentuk Pemerintahan Pusat. Pada tingat Pusat, Kepala Negara hanya mengenal pertanggungjawaban secara pribadi yang ber-Pancasila pada MPR. Jadi, meskipun ada pertanggungjawaban kepada DPRD, namun pada dasarnya pertanggungjawaban tersebut hanyalah bersifat laporan kemajuan *(progress report)* saja, karena pertanggungjawaban tersebut tidak memiliki sanksi sebagaimana pertanggungjawaban yang diberikan kepada DPRD tidak diterima, namun DPRD tidak dapat memberikan bentuk sanksi, apalagi bentuk pemberhentian.[28]

Maksudnya, bahwa Kepala Daerah tidak dapat dijatuhkan oleh DPRD, sebagaimana halnya Kepala Negara yang juga tidak dapat dijatuhkan oleh DPR. Dengan begitu dapat diciptakan suatu kekuatan sentral di daerah, yang riil, berkewibawaan dan tidak mudah goyah atas desakan golongan-golongan masyarakat di daerah. sehingga akan dapat memberikan perlindungan atau pengayoman kepada rakyat pada umumnya dan juga sebagai kompetensi untuk menjalankan pemerintahan yang berguna bagi kepentingan rakyat.

4.1.5 Pergeseran Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dari UUD 1945

Kekuasaan DPRD yang dimaksud di sini sebagaimana yang ditentukan bagi DPR sebagai lembaga legislatif pusat, adalah kekuasaan dalam bentuk fungsi, hak dan wewenang DPRD. Menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, kekuasaan DPRD meliputi :

---

[26] *Ibid*, Pasal 8

[27] *Ibid*, Pasal 5 ayat (2)

[28] *Ibid*, Pasal 17 ayat (2)

1. Mengajukan minimal dua dan maksimal empat calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada tingkatan masing-masing.[29]
2. Anggota DPRD dapat dicalonkan sebagai anggota BPH,[30]
3. Meminta pertanggung jawaban Kepala Daerah dalam pelaksanaan tugas kewenangan Pemerintah,[31]
4. Menetapkan Peraturan Daerah untuk kepentingan Daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Daerah,[32]
5. Menetapkan peraturan perundang-undangan dengan ancaman pidana kurungan selama-lamanya enam bulan (atau denda maksimal Rp.10.000.),[33]
6. Menetapkan peraturan mengenai kedudukan, kewenangan dan syarat-syarat untuk jabatan Sekretaris Daerah, mengenai pemungutan pajak dan restribusi daerah, serta memutuskan pengadaan usaha-usaha lain sesuai dengan kepribadian nasional,[34] dan
7. Memiliki hak petisi berupa hak untuk membela kepentingan Daerah dan penduduknya.[35]

Semua bentuk kekuasaan tersebut, pada dasarnya dapat diklasifikasikan sebagai kekuasaan bidang legislasi atau wewenang legislasi, kekuasaan bidang pengawasan atau wewenang kontrol. kekuasaan dalam hal memilih dan dipilih atau hak suara, dan kekuasaan dalam hal membela kepentingan daerah dan penduduknya atau hak petisi. Kekuasaan dalam bidang legislasi tersebut, dilaksanakan dalam bentuk penetapan peraturan daerah,

---

[29] *Ibid*, Pasal 12 ayat (1), Pasal 13 ayat (1), Pasal 14 ayat (1), Pasal 21 ayat (1)
[30] *Ibid*, Pasal 35 ayat (3)
[31] *Ibid*, Pasal 45 ayat (1)
[32] *Ibid*, Pasal 49
[33] *Ibid*, Pasal 51
[34] *Ibid*, Pasal 61 ayat (2), Pasal 70 dan Pasal 73
[35] *Ibid*, Pasal 55

menetapkan peraturan perundang-undangan pidana pelanggaran, menetapkan peraturan mengenai kedudukan dan syarat-syarat untuk jabatan Sekretaris Daerah, menetapkan peraturan mengenai pemungutan pajak dan restribusi daerah, dan memutuskan pengadaan usaha-usaha lain sesuai dengan kepribadian nasional. Kekuasaan dalam bidang pengawasan dilaksanakan dalam bentuk wewenang menerima laporan pertanggung jawaban Kepala Daerah mengenai pelaksanaan tugas kewenangan pemerintah. Dalam bentuk kekuasan memilih dan dipilih, DPRD berhak mengajukan calon Kepala Daerah, mengajukan calon Wakil Kepala Daerah, dan dicalonkan sebagai anggota BPH. Sedangkan hak petisi DPRD, berupa hak untuk membela kepentingan daerah dan penduduknya.

Meskipun kelihatannya memiliki kekuasaan yang begitu besar namun hakekatnya kekuasaan-kekuasaan tersebut tidaklah merupakan milik DPRD secara sempurna (original), kalau tidak bisa dikatakan *hanya menempel saja.* Oleh karena semua kekuasaan tersebut berada dalam dominasi pihak-pihak di luar DPRD, apakah itu Kepala Daerah, Menteri Dalam Negeri ataupun Presiden.

Indikasi-indikasi adanya dominasi pihak-pihak di luar DPRD tersebut dapat diperhatikan dari contoh-contoh berikut :

a. Dalam hal mengajukan calon Kepala Daerah, keputusan akhir berada di yang berwenang mengangkatnya. Baik Presiden, Menteri Dalam Negeri maupun Kepala Daerah tingkat I, dengan alasan tidak ada calon yang memenuhi persyaratan setelah dua kali tahap pencalonan, maka mereka dapat mengangkat Kepala Daerah di luar pencalonan tersebut.
b. Dalam hal pertanggungjawaban Kepala Daerah mengenai Pelaksanaan tugas kewenangan pemerintah baik bidang otonomi maupun tugas pembantuan, hakikatnya hanyalah bentuk *progress report* saja, karena tidak ada akibat yang dapat diterima oleh Kepala Daerah jika pertanggungjawabannya ditolak. Bahkan mungkin akibatnya ada pada DPRD, karena Kepala Daerah dapat mengusulkan pemberhentian anggota DPRD.

c. Dalam hal menetapkan Peraturan perUndang-Undangan pidana pelanggaran, keputusan akhirnya berada pada Menteri Dalam Negeri bagi Peraturan Daerah tingkat I dan Kepala Daerah setingkat di atasnya bagi Peraturan Daerah lainnya. Tanpa disahkan oleh Menteri Dalam Negeri atau Kepala Daerah setingkat lebih atas bagi masing-masing tingkatan, maka peraturan tersebut tidak dapat dijalankan.
d. Dalam hal menggunakan hak petisi, maka hak ini tidak dapat digunakan tanpa sepengetahuan Kepala Daerah yang bersangkutan.

Dengan demikian, ternyata DPRD hanyalah memiliki kekuasaan yang sedikit sekali, seperti halnya hak imunitas. Oleh karena itu, tidak salah jika B. N. Marbun berpendapat bahwa Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 merupakan Undang-Undang yang memuat paling sedikit mengenai kekuasaan, tugas dan Kewajiban DPRD.[36] Tentunya dengan melihat uraian-uraian mengenai kekuasaan DPRD di atas, maka pendapat B. N. Marbun tersebut cukup beralasan.

4.1.6 Pergeseran Kekuasaan Kepala Daerah dari UUD 1945

Ketika dikatakan, sebagai lembaga eksekutif daerah, seharusnya kekuasaan-kekuasaan yang dimiliki adalah kekuasaan dalam bentuk berbagai fungsi dan wewenang yang berhubungan dengan bidang, pemerintahan di daerah, baik bidang otonomi maupun tugas pembantuan, atau dikatakan juga sebagai bidang eksekutif daerah. Dengan begitu akan terlihat wujud keseimbangan antara lembaga ini dengan lembaga legislatif daerah, paling tidak dari sisi keberadaan yakni adanya eksekutif daerah dan adanya legislatif daerah.

Kenyataannya tidak demikian, Kepala Daerah tidak saja berposisi sebagai pemegang eksekutif daerah, namun juga berposisi sebagai pemegang kebijaksanaan politik tertinggi di daerah. Oleh karena itu, dalam bagian ini tidak saja akan dibicarakan mengenai fungsi

[36] B. N. Marbun, *Op,Cit,* Hlm. 73.

dan wewenang Kepala Daerah sebagai pemegang eksekutif daerah, tetapi juga mengenai fungsi dan wewenang Kepala Daerah sebagai pemegang kebijaksanaan politik tertinggi di daerah. Kedua kategori fungsi dan wewenang Kepala Daerah tersebut tidak bisa dipisahkan antara satu dengan yang lainnya, karena memiliki keterkaitan yang erat dalam implementasinya.

Dalam Bagian Penjelasan II mengenai Bentuk Susunan Pemerintah Daerah dikatakan :

> *Untuk menjamin kelangsungan kesatuan Negara serta adanya pimpinan nasional, maka perlu kedudukan Kepala Daerah itu diperkuat dan diberi fungsi yang penting sekali, bukan saja menjadi pusat daya upaya kegiatan Pemerintah Daerah yang bergerak di bidang urusan rumah tangga Daerah, tetapi yang juga menjadi mata rantai yang kuat dalam organisasi Pemerintah Pusat.*

Keinginan menjadikan kedudukan Kepala Daerah semakin kuat tersebut, kemudian direalisasikan dengan memberikan peran ganda kepada Kepala Daerah, yakni berperan sebagai alat Pemerintah Pusat dan alat Pemerintah Daerah. Berperan sebagai alat Pemerintah Pusat, Kepala Daerah memiliki fungsi dan wewenang yang terdiri dari :

a. Memegang pimpinan kebijaksanaan politik polisional di daerahnya berdasarkan wewenang menurut peraturan perundang-undangan.
b. Melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah.
c. Menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan pemerintah pusat di daerah dan antara jawatan-jawatan tersebut dengan pemerintah daerah.
d. Menjalankan tugas-tugas yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat.[37]

Fungsi dan wewenang menurut butir 3 dan 4 di atas merupakan suatu hal yang penting bagi seorang Kepala Daerah dalam rangka

---

[37] Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, Pasal 44 ayat (2)

menjalankan prinsip dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Termasuk juga dalam pengertian butir 4, bahwa Kepala Daerah dapat menjalankan tugas kewenangan DPRD apabila DPPD tidak dapat menjalankan tugas, fungsi dan wewenang karena sesuatu hal, namun harus berdasarkan petunjuk Menteri Dalam Negeri.[38]

Demikian juga maksud fungsi dan wewenang Kepala Daerah dalam bentuk pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah pada butir 2 di atas. Oleh karena sebagai negara kesatuan, Pemerintah Pusat bertanggung jawab Untuk mengawasi jalannya pemerintahan daerah, agar tidak membuat berbagai kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan negara. Penjelasan V mengenai Pengawasan. ditemukan adanya tiga bentuk pengawasan, yaitu :

1. Pengawasan umum yang diselenggarakan oleh aparatur Pemerintah Pusat, yang meliputi: a. Menteri Dalam Negeri, b. Penguasa yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri, dan c. Kepala Daerah sebagai alat Pemerintah Pusat.
2. Pengawasan preventif, yakni bentuk pengawasan yang mengandung prinsip bahwa sesuatu peraturan atau keputusan daerah mengenai pokok-pokok tertentu, tidak berlaku sebelum disahkan oleh Pemerintah Pusat, yaitu Menteri Dalam Negeri. Oleh karena itu, jika difahami secara sistematik, peraturan atau keputusan daerah baru berlaku apabila disahkan oleh : a. Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat I, b. Kepala Daerah Tingkat I bagi Daerah tingkat II, dan c. Kepala Daerah tingkat II bagi Daerah tingkat III.
3. Pengawasan represif, yaitu suatu pengawasan yang dilakukan dengan cara mempertangguhkan dan/atau membatalkan peraturan atau keputusan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, yang dilakukan oleh : a. Menteri Dalam Negeri atau Penguasa yang ditunjuknya bagi Daerah tingkat I, dan b. Kepala Daerah yang setingkat lebih atas bagi lain-lain Daerah.

[38] *Ibid,* Pasal 56 ayat (3)

Akan tetapi, fungsi dan wewenang pada butir 1 di atas yakni memegang pimpinan kebijaksanaan politik daerah secara jelas memperlihatkan kalau memang Kepala Daerah berposisi "di atas segalanya" di daerah. Posisi Kepala Daerah tersebut tidak dapat diganggu-gugat, jangankan oleh kekuatan-kekuatan infra-struktur politik yang ada di daerah bahkan oleh DPRD sendiri pun sebagai supra-struktur politik di daerah. Dalam hubungan fungsi dan wewenang ini, maka tidak saja DPRD harus bertanggung jawab dalam hal pelaksanaan tugasnya kepada Kepala Daerah tetapi juga bagi alat-alat negara lainnya yang berada di daerah.[39] Jika tidak, boleh jadi DPRD dan alat-alat negara tersebut dianggap bertentangan dengan kebijaksanaan politik, yaitu suatu kebijakan yang diartikan sebagai upaya untuk menghambat, menumpas atau membinasakan yang hanya ditujukan kepada kegiatan politik antek-antek nekolim dan kaum kontra revolusioner.[40] Oleh karena itu, sebagai alat Pemerintah Pusat, menurut penjelasan tersebut, Kepala Daerah berfungsi dan berwenang sebagai pemimpin, pengayom serta pejabat kepercayaan Presiden/Perdana Menteri/ Mandataris MPR/Pemimpin Besar Revolusi di daerahnya, sehingga semua tindakan dan keputusan di daerah berada di tangan Kepala Daerah. Jelasnya, sebagai alat Pemerintah Pusat. Kepala Daerah memiliki fungsi dan wewenang yang begitu luas sehingga tak satupun dapat menganggu-gugatnya di daerah.

Termasuk juga dalam pengertian pemegang kebijaksanaan politik polisional di daerahnya, Kepala Daerah memiliki fungsi dan wewenang:

1. Bertanggungjawab dalam menjalankan tugas kewenangannya dibidang Pemerintahan Pusat kepada Menteri Dalam Negeri bagi daerah tingkat I dan kepada Kepala Daerah setingkat di atasnya bagi Kepala Daerah tingkat II dan III,[41]

---

[39] *Ibid*, Pasal 8

[40] *Ibid*, Penjelasan Pasal 44

[41] *Ibid*, Pasal 45 ayat (2)

2. Atas kemufakatan DPRD, memberhentikan anggota DPRD yang telah melanggar larangan berdasarkan Undang-Undang ini,[42] dan
3. Setelah mendengar pertimbangan BPH, mengusulkan pemberhentian anggota DPRD yang berhenti kepada Menteri Dalam Negeri, dan Kepala Daerah memutus pemberhentian anggota DPRD tingkat di bawahnya atas usul Kepala Daerah yang bersangkutan.[43]

Pertanggungjawaban Kepala Daerah, baik kepada Menteri Dalam Negeri maupun kepada Kepala Daerah setingkat lebih atas, berbeda dengan bentuk pertanggungjawaban yang disampaikannya kepada DPRD. Dipandang dari pemilihan ungkapan kata yang digunakan saja, sudah kelihatan perbedaannya. Jika pada pertanggungjawaban kepada DPRD digunakan ungkapan memberikan pertanggungjawaban, maka kepada Menteri Dalam Negeri atau Kepala Daerah setingkat di atasnya digunakan ungkapan bertanggung jawab.

Menurut penggunaan Bahasa Indonesia, kata "memberikan" berarti menyerahkan sesuatu kepada. Jadi apabila Kepala Daerah telah menyerahkan atau menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD maka berarti tugas ini telah selesai, terlepas dari diterima atau tidaknya pertanggungjawaban tersebut. Lain halnya dengan ungkapan bertanggung jawab yang berarti berkewajiban menanggung, memikul tanggung jawab, atau menanggung segala sesuatunya, [44] maka disini kepala daerah tidak hanya wajib menanyampaikan bentuk pertanggungjawaban, tetapi juga harus memikul segala konsekuen dari pertanggungjawaban itu. Maksudnya pertanggungjawaban itu tidak hanya berbentuk seremonial belaka tetapi juga memiliki konsekuensi dapat berupa sanksi teguran atau bahkan pemberhentian yang harus dipikul oleh seorang kepala daerah. Dengan demikian pertanggungjawaban

---

[42] *Ibid*, Pasal 25 ayat (3)
[43] *Ibid*, Pasal 26 ayat (1) dan (2)
[44] Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Depdikbud RI, *Op. Cit,* Hlm 23 dan 1006

Kepala Daerah yang sebenarnya adalah pertanggungjawaban yang disampaikannya kepada Menteri Dalam Negeri atau kepada Kepala Daerah setingkat lebih atas, sesuai tingkatan masing-masing.

Selain sebagai alat pemerintah pusat, Kepala Daerah juga berposisi sebagai alat pemerintah daerah, yang diikuti oleh beberapa fungsi dan wewengannya, yaitu memimpin pelaksanaan kekuasaan eksekutif pemerintah daerah, baik dalam urusan rumah tangga daerah maupun bidang pembantuan.[45] Termasuk juga pengertian ini, memberikan pertanggungjawaban dalam menjalankan tugas kewenangannya baik bidang otonomi mupun tugas pembantuan kepada DPRD, minimal sekali dalam setahun, atau apabila diminta DPRD atau apabila dipandang perlu oleh Kepala Daerah sendiri.[46]

Dengan demikian kekuasaan atau fungsi dan wewenang terbesar bagi Kepala Daerah adalah ketika ia berada dalam posisinya sebagai alat pemerintah pusat, atau lebih tepatnya sebagai pemegang kebijaksanaan politik tertinggi di daerah sebagai alat pemerintah pusat. Kepala Daerah memiliki kekuasaan yang tak tertandingi di daerah. Oleh karena itu, ketika berada dalam posisi ini, menurut Ateng Syafrudin, Kepala Daerah diberikan berbagai sebutan yang meliputi;[47]

1. Sebagai wakil dari daerahnya di dalam dan di luar pengadilan
2. Sebagai penanggung jawab umum daerahnya
3. Sebagai pemimpin penyelenggara eksekutif pemerintah daerah
4. Sebagai kepercayaan Presiden selaku pemerintah pusat untuk daerahnya
5. Sebagai sesepuh, pamong dan pengayom, pelindung daerahnya
6. Sebagai mata rantai kegiatan pemerintahan pusat di daerah

---

[45] Undang-undang No. 18 Tahun 1965, Pasal ayat (3)

[46] *Ibid,* Pasal 45 ayat (1)

[47] Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Edisi Baru, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, Hlm. 206-207.

7. Sebagai pembimbing semua instansi dan lembaga-lembaga pemerintah di daerahnya
8. Sebagai pengurus dan penjamin keamanan dan ketertiban umum daerah
9. Penjaga keseimbangan yang harmonis dari pelbagai kepentingan antara pusat dan daerah maupun antara seluruh lapisan dan golongan masyarakat di daerahnya.
10. Sebagai pusat daya upaya kegiatan daerah.
11. Sebagai pengawas jalannya pemerintahan daerah.
12. Sebagai pembina kontinuitas pembangunan daerah.
13. Sebagai pendukung dan penegak kewibawaan pemerintah.
14. Sebagai penegak hukum yang bijaksana.

Porsi fungsi dan kewenangan yang besar tersebut sangat kontra jika dibandingkan dengan fungsi dan kewenangan DPRD, yang hanya berupa hak kontrol, hak suara, hak mendapatkan perlindungan hukum, hak imunitas, hak keuangan dan administratif, atau hak petisi, yang tidak orisinil atau hanya berbentuk semi kekuasaan. Namun, begitulah keinginan dari undang-undang ini, yang bermaksud memposisikan Kepala Daerah pada posisi yang kuat di daerah.

4.1.7 Hubungan Antara DPRD dan Kepala Daerah Sejak Amandemen

Melihat keberadaan DPRD yang merupakan bagian dari Pemerintah Daerah dan kuatnya posisi Kepala Daerah sebagai alat Pemerintah Pusat, maka tidak disanksikan, lagi bahwa diantara. kedua lembaga kekuasaan terdapat hubungan yang tak terpisahkan. Dengan kata lain, tidak ada prinsip pemisahan kekuasan antara Kepala Daerah dengan DPRD, dan yang terjadi adalah bentuk pendistribusian kekuasaan, bahkan lebih tepat dikatakan sebagai bentuk percampuran kewenangan. Seperti telah diuraikan di atas, kenyataannya, hanya hak imunitas dan hak dalam hal kewenangan

serta administratif yang dapat dikatakan sebagai kekuasaan mandiri DPRD, sementara selainnya merupakan kekuasaan yang bersifat semi, karena penentuan akhirnya berada pada dominasi pihak lain.

Oleh karena itu, untuk mengukur hubungan antar DPRD dengan Kepala Daerah, maka upayanya dilakukan dengan melihat berbagai bentuk percampuran kewenangan yang terjadi di antara keduanya. Dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, tidak sedikit dimuat bentuk percampuran kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah. Bentuk-bentuk percampuran kewenangan yang dimaksud, antara lain:

1. Atas usul Kepala Daerah dan pertimbangan DPRD, Menteri Dalam Negeri menetapkan penambahan jumlah anggota BPH,[48]
2. Kepala Daerah menandatangani peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh DPRD.[49]
3. Dengan memberitahukan kepada DPRD, Kepala Daerah mengangkat dan memberhentikan sementara Pegawai Daerah, kecuali Sekretaris daerah,[50] dan
4. Menyetujui pengangkatan Sekretaris Daerah tingkat I dan II yang diusul Kepala Daerah kepada Menteri Dalam Negeri, dan untuk Daerah tingkat III yang diusulkan kepada Kepala Daerah tingkat lebih atas.[51]

Beberapa ketentuan di atas memperlihatkan bahwa percampuran kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah cukup banyak. DPRD mencampuri kewenangan Kepala Daerah, karena BPH adalah pembantu dari Kepala Daerah. BPH, seperti halnya Menteri sebagai pembantu Presiden dalam sistem pemerintahan presidensiil (*the fixed executif system*), maka wewenang untuk mengangkat dan memberhentikannya berada di pihak eksekutif

[48] *Ibid*, Pasal 33 ayat (2)
[49] *Ibid*, Pasal 54 ayat (2)
[50] *Ibid*, Pasal 66
[51] *Ibid*, Pasal 661 ayat (1)

itu sendiri. Tetapi menurut ketentuan di atas, penambahan jumlah anggota BPH berdasarkan adanya pertimbangan DPRD, berarti DPRD merupakan pihak yang berwenang untuk memberikan pertimbangan terhadap penambahan jumlah anggota BPH. Sementara pihak yang berwenang mengusulkannya adalah Kepala Daerah. Demikian juga dengan ketentuan-ketentuan menganai pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut konsep pemisahan kekuasaan, wewenang untuk membuat peraturan perundangan-undangan atau legislasi merupakan wewenang lembaga legislatif. Tetapi menurut undang-undang ini, wewenang tersebut, yang pada dasarnya milik DPRD padaa tingkat daerah, dicampuri oleh Kepala Daerah.

Hubungan-hubungan lain yang terdapat di antara kedua lembaga tersebut, dapat dilihat dari berbagai kekuasaan yang diungkapkan dalam bentuk fungsi dan wewenang Pemerintah Daerah. Dalam beberapa pasal ditentukan adanya adanya fungsi dan wewenang yang menjadi milik Pemerintah Daerah. Misalnya:

1. Pemerintah Daerah berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya,[52]
2. Pemerintah Daerah dapat melaksanakan urusan-urusan Pemerintah Pusat, dimana menurut Pemerintah Pusat urusan tersebut dapat diatur dan diurus sendiri oleh daerah,[53] dan
3. Pemerintah Daerah memegang kekuasaan mengenai pengelolaan kewenangan daerah yang tidak berada dalam penguasaan pihak lain menurut peraturan-peraturan pusat.[54]

Semua fungsi dan wewenang yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah tersebut, pada intinya menjadi fungsi dan wewenang DPRD dan Kepala Daerah, oleh karena keduanya

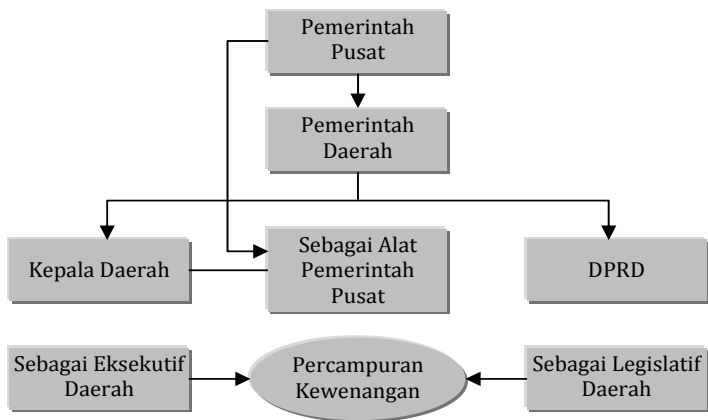
---

[52] *Ibid*, Pasal 39 ayat (1)
[53] *Ibid*, Pasal 40 ayat (1)
[54] *Ibid*, Pasal 75 ayat (1)

merupakan unsur-unsur Pemerintah Daerah, meskipun kenyataannya Kepala Daerah lebih dominan dalam hal ini.

Menelusuri bentuk pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, terlihat ada beberapa bentuk Pendistribusian kekuasaan yang digunakan oleh undang-undang ini, yaitu : *Pertama*, menentukan berbagai fungsi dan wewenang yang diberikan kepada DPRD, *Kedua*, menentukan berbagai fumgsi dan wewenang yang diberikan kepada Kepala Daerah sebagai alat Pemerintah Daerah atau eksekutif daerah, *Ketiga*, menentukan berbagai fungsi dan wewenang yang diberikan kepada Kepala Daerah sebagai alat Pemerintah Pusat, dan *Keempat*, menentukan adanya hubungan kekuasaan antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam bentuk percampuran kewenangan. Bentuk-bentuk Pendistribusian kekuasaan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 4.1

Bentuk Pendistribusian Kekuasaan Antara DPRD Dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 1965

Catatan: Arah mata panah menunjukkan hubungan mempengaruhi langsung (→)

Gambar 4.1 di atas memperlihatkan bahwa betapa kuatnya kekuasaan yang dimiliki oleh Kepala Daerah. Memang, sebagai perangkat Pemerintah Daerah, dapat dianggap bahwa DPRD

dan Kepala Daerah sama-sama memiliki kekuasaan yang hampir seimbang, apalagi dengan adanya bentuk percampuran kewenangan antara keduanya. Tetapi sebagai alat Pemerintah Pusat, kekuasaan Kepala Daerah jauh lebih kuat dari DPRD, bahkan DPRD berada di bawah kekuasaan Kepala Daerah, karena anggota DPRD dapat diberhentikan atau diusulkan pemberhentiannya oleh Kepala Daerah. Selaku Pemerintah Pusat, Kepala Daerah mendapat kekuasaan langsung dari Pemerintah Pusat bukan dari Pemerintah Daerah. Jelasnya, dengan posisi ganda tersebut, maka Pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah menjadi tidak seimbang.

4.2 Pendistribusian Kekuasaan DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974

4.2.1 Landasan Lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974

Meskipun menurut Pasal 2 Undang-Undang No. 6 Tahun 1969, bahwa Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 dinyatakan tidak berlaku lagi secara formal, namun rancangan undang-undang mengenai pokok-pokok pemerintahan di daerah baru dapat diajukan oleh Pemerintah dan disetujui oleh DPR pada tahun 1974. Peraturan ini kemudian dinamakan dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, yang diundangkan pada tanggal 23 Juli 1974, serta dimuat dalam Lembaran Negara RI Tahun 1974 No. 38, dan Tambahan Lembaran Negara RI No. 3037.

Sebenarnya selain undang-undang mengenai pokok-pokok pemerintahan di daerah, menurut Soehino, masih terdapat RUU mengenai pemerintahan desa yang diajukan bersamaan oleh Pemerintah, namun baru undang-undang mengenai pokok-pokok pemerintahan di daerah yang dapat disetujui DPR pada waktu itu.[55]

Sedangkan undang-undang mengenai pemerintahan desa baru disetujui pada tahun 1979, dan ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 5 Tahun 1979. Dinamakan Undang-Undang Tentang

---

[55] Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah, Op.Cit.,* Hlm 110

Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, menurut bagian Penjelasan Umumnya, karena :

> *...dalam Undang-Undang ini diatur tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan Daerah Otonom dan pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di daerah; yang berarti bahwa dalam Undang-Undang ini diatur pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan di daerah.*[56]

Penggunaan kata "di" antara kata "Pemerintahan" dengan "Daerah", pada waktu pembahasannya di DPR telah mendapat berbagai tanggapan. Khususnya Fraksi PDI waktu itu mengusulkan penghitungan kata "di" dalam judul undang-undang ini, yakni digunakan perkataan Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah saja. Namun terhadap usulan tersebut, pihak Pemerintah menjawab, apabila dipergunakan judul RUU tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah tanpa kata "di", dikhawatirkan nantinya akan menimbulkan kesimpangsiuran dalam pelaksanaannya, seperti telah dialami selama ini, di mana seolah-olah hanya asas desentralisasi saja yang ditonjolkan. Dengan rumusan Pemerintahan di Daerah maka sudah mencakup asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pemerintah masih tetap beranggapan bahwa kata di tidak perlu dihilangkan, atau tegasnya judul RUU ini adalah sudah tepat dan tidak perlu dirubah lagi.[57]

Setelah disepakati permasalahan-permasalahan yang ada diseputar pembahasan antara Pemerintah dengan DPR, akhirnya RUU tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang, dengan memuat beberapa konsideran, yaitu :

a. Bahwa Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1985 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2778), tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, sehingga perlu diganti;

---

[56] Huruf a angka 1 mengenai Dasar Pemikiran.

[57] Sujamto, Achmad Noerdin dan Sumarno, Proses Pembuatan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Cetakan keempat, Rineka Cipta, Jakarta, 199 1, Hlm. 131.

b. Bahwa Undang-Undang Dasar 1945 adalah sumber hukum bagi seluruh perangkat Negara,
c. Bahwa sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan Pemerintah Daerah sejauh mungkin diseragamkan;
d. Bahwa untuk menjamin terselenggaranya tertib Pemerintah, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia perlu dibagi atas daerah besar dan daerah kecil baik yang bersifat otonom maupun yang bersifat administratif,
e. Bahwa dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan Bangsa, maka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara. Kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan otonom Daerah yang nyata dan bertagungjawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi;
f. Bahwa penyelenggaraan pemerintah di daerah, selain didasarkan desentralisasi dan asas dekonsentrasi juga dapat diselenggarakan berdasarkan atas tugas pembantuan;
g. Bahwa untuk mengatur yang dimaksud di atas, perlu ditetapkan Undang-Undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Konsideran-konsideran tersebut sebenarnya memuat beberapa landasan yang digunakan untuk mengeluarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, baik berupa landasan filosofis, yuridis, politis maupun ekonomis. Landasan filosofisnya, seperti undang-undang sebelumnya, adalah Pancasila. Memang tidak sedikit nilai-nilai kebenaran yang berkembang dalam masyarakat Indonesia, tetapi nilai-nilai tersebut digali dan dijadikan sebagai satu kesatuan pandangan hidup bangsa yang dinamai falsafah Pancasila. Menurut Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, falsafah-

falsafah yang terkandung dalam Pancasila menjadi dasar dan arah tujuan dari penyelenggaraan otonomi daerah. Baik DPRD maupun Kepala Daerah wajib berpegang teguh kepada Pancasila, sehingga pemerintahan daerah pun secara langsung dipengaruhi oleh Pancasila.[58]

Sebagai landasan filosofis, tidak hanya salah satu sila saja dari sila-sila Pancasila yang ditonjolkan, namun semua sila dianggap menjadi landasan filosofis, sebagaimana maksud arti kembali kepada UUD 1945 secara murni dan konsekuen, berarti juga wajib menjalankan semua yang terkandung di dalam UUD 1945, termasuk menjalankan makna-makna yang terkandung dalam rumusan Pancasila seperti tertuang dalam pembukaan UUD 1945. Sila-sila dari Pancasila, menurut Notonegoro yang dikutip oleh Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, merupakan rangkaian kesatuan yang tak terpisahkan, tiap sila mengandung empat sila lainnya dan dikualifikasi oleh empat sila lainnya. Misalnya dalam memahami sila Ke-Tuhanan Yang Maha Esa, maka yang dipahami adalah Ke-Tuhanan yang berkemanusiaan yang adil dan beradab, yang berpersatuan Indonesia, yang berkerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Demikian juga bagi sila-sila lainnya[59].

Jelasnya, dalam memahami sila-sila dari Pancasila, maka antara satu sila dengan sila lainnya tidak bisa difahami secara terpisah. Oleh karena Pancasila difahami sebagai rangkaian kesatuan yang tak terpisahkan, maka ketika menempatkannya sebagai landasan filosofis pun harus dalam bentuk rangkaian kesatuan yang tak terpisahkan juga. Dengan kata lain, landasan filosofis lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, adalah Pancasila sebagai rangkaian kesatuan yang tak terpisahkan, seperti rumusan resmi yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945.

---

[58] Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Perkembangan Fungsi dan Struktur Pamong Praja Ditinjau Dari Segi Sejarah,* Alumni, Bandung, 1978, Hlm. 120.

[59] *Ibid,* Hlm. 119

Selain landasan filosofi, lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 juga dilandasi oleh beberapa pertimbangan yuridis. Adapun pertimbangan-pertimbangan yuridis tersebut, terdiri dari :

a. Pasal 5 ayat (1), Pasal 18 dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.

b. Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara dan Ketetapan MPR RI No. V/ MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-produk yang berupa Ketetapan-ketetapan MPRS RI.

c. Undang-Undang No. 10 Tahun 1964 tentang Pernyataan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya Tetap Sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia Dengan Nama Jakarta (Lembaran Negara RI Tahun 1964 No. 78, Tambahan Lembaran Negara RI No. 2671), Undang-Undang No. 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Lembaran Negara RI Tahun 1969 No. 37, Tambaban Lembaran Negara, RI No. 2901), dan Undang-Undang No.16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD (Lembaran Negara RI Tahun: 1969 No. 69, Tambahan Lembaran Negara RI No. 2915).

Kelahiran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 juga dilandasi dengan pertimbangan-pertimbangan politis, atau disebut sebagai landasan politis. Pertimbangan-pertimbangan politis tersebut, pada dasarnya adalah berbagai pertimbangan yang dilandasi oleh adanya peralihan kebijakan politik yang terjadi pada saat itu, yakni beralihnya kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan negara dari tangan Orde Lama kepada Orde Baru. Konsekuensinya, berbagai kebijakan rezim sebelumnya harus disesuaikan dengan kebijakan yang baru, khususnya mengenai kebijakan politik otonom daerah.

Dengan berakhirnya rezim politik Demokrasi Terpimpin, maka berakhir pula kebijakan-kebijakan politiknya. Sementara itu, Undang-Undang No. 18 tahun 1965 sebelumnya yang berlandaskan dengan kegotongroyongan Demokrasi Terpimpin, tentunya tidak sesuai lagi

dengan kebijakan Orde Baru. Dalam kebijakan Orde Baru, namun harus mempertanggung jawab pelaksanaan penyelenggaraan otonomi tersebut sebagai bagian dari konsep negara kesatuan. Oleh karena itu, prinsip penyelenggaraan Pemerintah Daerah otonomi bukan hanya sebatas pada saat desentralisasi saja, tetapi juga asas demokrasi dan tugas pembantu, dalam bentuk satu kesatuan. Otonomi daerah lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yang kewajiban untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.

Landasan politis tersebut kemudian ditegaskan dalam Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara. Menurut ketetapan ini, terdapat beberapa pengarahan yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan otonomi daerah, yaitu:

a. Harus serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa.
b. Harus dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan.
c. Harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

Ketiga poin pengarahan di atas, secara jelas memperlihatkan bagaimana wujud otonomi daerah yang nyata dan bertangung jawab. Nyata, dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri. Bertanggung jawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi (tidak bertentangan) dengan pengarahan-pengarahan yang telah diberikan, serasi dengan

pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.[60]

Dalam konteks ini, daerah tidak diperbolehkan membuat kebijakan-kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan pusat. Jika itu terjadi, berarti hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah atas dasar negara kesatuan, tidak dapat dikatakan serasi lagi. Kejadian tersebut dapat menjadi argumentasi bagi Pemerintah Pusat untuk mencabut kembali wewenang otonomi pada daerah-daerah tertentu, karena yang bersangkutan dianggap tidak bertanggung jawab. Oleh karena itu, meskipun adanya penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otanom untuk dijadikan urusan rumah tangganya, namun penyerahannya baru dapat dilaksanakan secara nyata apabila daerah yang bersangkutan telah dianggap bersedia dan mampu untuk menerima semua urusan yang diserahkan tersebut. Jadi itulah yang dimaksud dengan prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab, yang intinya bertujuan untuk memperkuat posisi negara kesatuan melalui pemberian otonomi daerah. Sedangkan prinsip seluas-luasnya, seperti sebelumnya, tidak digunakan lagi karena berdasarkan pengalaman prinsip tersebut dianggap dapat membahayakan keutuhan negara kesatuan, sebagaimana terjadinya berbagai pemberontakan di daerah sebelum G-30-S/PKI.

Membina, kestabilan politik serta kesatuan bangsa, menjadi prioritas pembangunan bidang politik yang dicanangkan oleh Orde Baru. Pengalaman sebelumnya. menunjukkan, bahwa tidak terjadinya stabilitas politik karena terjadinya pertentangan yang terus menerus antara partai politik yang ada, bahkan tidak jarang berakhir dengan pertikaian-pertikaian yang serius. Para pimpinan partai politik, seringkali mendahulukan kepentingan pribadi dan golongan saja tanpa memikirkan kepentingan bangsa secara nasional. Oleh karena itu, untuk mencapai stabilitas politik yang dimaksud, maka selain mengeluarkan Undang-Undang No. 5 tahun

---

[60] Huruf g angka 1 mengenai Dasar Pemikiran Bagian Penjelasan Umum.

1974, pemerintah Orde Baru juga menjalankan langkah-langkah yang antara lain sebagai berikut :[61]

a. Pembubaran serta pelarangan PKI, yang telah nyata-nyata berkhianat dan telah berulang kali berusaha menghancurkan Negara RI, yang telah diproklamasikan oleh rakyat Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945.
b. Penempatan kembali lembaga-lembaga Negara, dalam kedudukannya sesuai dengan UUD 1945.
c. Berhasilnya pembentukan UU No. 3/1975 tentang "Parpol dan Golkar dalam rangka penyederhanaan partai-partai politik serta organisasi masa lainnya.
d. Pembentukan UU tentang Pemilihan Umum No. 15/1969 berikut perubahannya.
e. Pembentukan UU No. 16/1969, tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berikut UU perubahannya.

Demi keperluan stabilitas politik juga, meskipun DPRD ditetapkan sebagai lembaga yang berfungsi dalam pengembalian keputusan-keputusan politik, namun Orde Baru lebih menempatkan Kepala Daerah sebagai pemegang kebijakan politik tertinggi di daerah, atau apa yang dinamakan Penguasa Tunggal. Oleh karena itu dalam undang-undang ini, fungsi dan wewenang Kepala Daerah sebagai Penguasa Tunggal/Administrator Tunggal/Administrator Utama/Wakil Pemerintah Pusat, ditempatkan pada posisi yang sangat kuat.

Dengan demikian, landasan politis lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, adalah kebijakan politik untuk memperkokoh keutuhan negara kesatuan dengan jaminan hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah melalui asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

[61] Lihat Dalam Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, *Op. Cit,* Hlm. 121.

Termasuk juga dalam pengertian landasan politis, yakni berbagai pertimbangan dari sisi budaya yang menjadi landasan atau dasar kelahiran Undang-Undang No. 5 Tahun 1974.

Berkenaan dengan pertimbangan dari sisi budaya tersebut, Daniel S. Lev mengatakan bahwa keanekaragaman agama dan suku-suku di Indonesia, suatu pluralisme yang tak terelakkan, membutuhkan norma-norma politik netral yang masuk akal untuk menjaga keutuhan bangsa dan ketenteraman relatif.[62]

Sedangkan menurut M. Solly Lubis sendiri, bahwa ditinjau dari sisi budaya, desentratisasi merupakan suatu asas dan metode yang lebih ampuh bagi pemerintah untuk memperhatikan dan memperhitungkan kekhususan daerah tertentu, misalnya faktor alam, antropologi budaya penduduk aktivitas ekonomi, watak kebudayaan daerah, latar belakang sejarah dan sebagainya.[63] Jelasnya, wilayah negara Indonesia yang luas beserta dengan keanekaragaman budayanya, harus dibina dalam suatu bentuk kebijakan politik yang stabil. Tetapi pembinaan tersebut tak akan berhasil dengar, baik tanpa adanya Pemerintah Daerah sebagai instrumen yang melaksanakan kewenangan Pemerintah Pusat tersebut.

Di samping adanya landasan filosofis, yuridis dan politis di atas, jika memperhatikan konsiderannya, kelahiran Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 juga memiliki landasan ekonomis, meskipun landasan ini sebenarnya terkait erat dengan landasan politis tersebut. Dalam konsideran huruf e dikatakan bahwa otonomi daerah dilakukan "dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara."Dengan demikian, bahwa arti pentingnya penyelenggaraan otonomi daerah, adalah guna memperlancar pemerataan pembangunan. Pemerataan pembangunan tersebut tak lain hanyalah sebagai upaya untuk meningkatkan kehidupan ekonomi masyatakat dan tidak terjadinya kesenjangan ekonomi di daerah-daerah. Tanpa

---

[62] Dalam M. Solly Lubis, *Op.Cit.* Hlm. 100

[63] *Ibid,* Hlm. 99

pemerataan pembangunan, upaya untuk meningkatkan kehidupan ekonomi masyarakat dan menghindar terjadinya kesenjangan diantara daerah sulit untuk diwujudkan. Bagaimana mungkin hal itu terwujud, jika sebagian besar daerah masih memiliki keterbatasan dalam penggunaan sarana transportasi, informasi, kemajuan teknologi dan sebagainya".

Oleh karena itu pertimbangan-pertimbangan ekonomis menjadi penting untuk melaksanaan otonomi daerah. Afan Ghaffar, sehubungan dengan hal ini, mengatakan:

> *Negara Indonesia Orde Baru sejak awal berkeyakinan, bahwa pembangunan ekonomi merupakan prioritas utama dalam kehidupan nasional. Logika yang ada dibalik itu adalah, dengan ekonomi yang berkembang dan maju, maka rakyat Indonesia dijauhkan dari kemiskinan dan keterbelakangan, sehingga ancaman dan bahaya. komunisme dapat diatasi. "Perut yang lapar merupakan bibit yang subur dari komunisme," itulah slogan. yang diyakini Presiden Soeharto ketika membentuk format politik dari tahun 1968 sampai Pemilihan Umum 1971.*[64]

Berdasarkan pengalaman sebelumnya, oleh karena rendahnya tingkat ekonomi masyarakat, akhirnya mereka gampang untuk dipengaruhi oleh berbagai ideologi yang pada dasarnya bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Seperti halnya PKI dapat mempropaganda kaum buruh dan rakyat petani untuk kepentingan politiknya. Tetapi kenyataannya, hal itu bukan dapat meningkatkan taraf ekonomi bangsa, malahan sebaliknya yang terjadi adalah degradasi ekonomi, sepertinya menurunnya nilai tukar rupiah, membumbungnya harga barang dan sebagainya, yang intinya membuat ekonomi bangsa, semakin porak-poranda.[65]

Agar jangan pengalaman yang sama terulang kembali, Pemerintah harus memprioritaskan perbaikan-perbaikan kehidupan ekonomi rakyat. Ketika hal itu tidak dapat dilakukan,

---

[64] Afan Ghaffar, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, Hlm 148.

[65] Sebagai contoh, sampai berakhirnya pemerintahan Presiden Soekarno di tahun 1967, inflasi sudah mencapai 650%. Dalam Syaukani HR, Affan Ghaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Op. Cit.,* Hlm. 168

tentunya yang dominan untuk menguasai kehidupan ekonomi adalah pihak-piliak yang bermodal, dan ketika ini terjadi berarti rakyat tetap berada pada lingkaran kemiskinan. Di sinilah letak pentingnya Pemerintah ikut serta dalam pembangunan kehidupan ekonomi. Oleh karena menurut Gunnar Myrdal, bahwa apabila pemerintah tidak secara aktif campur tangan di dalam kegiatan ekonomi, yang berarti bahwa perekonomian tersebut diatur oleh mekanisme pasar tingkat pembangunan yang berbeda di antara berbagai daerah akan memberikan akibat yang buruk pada corak pembangunan selanjutnya.[66] Akan tetapi, keikutsertaan Pemerintah untuk melaksanakan pembangunan kehidupan ekonomi secara menyeluruh di pelosok negara tidak akan berjalan efektif tanpa didukung oleh adanya suatu instrumen sebagai perpanjangan tangan negara, dan instrumen inilah yang disebut dengan Pemerintah Daerah.

4.2.2 Pergeseran Struktur Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.[67] Struktur yang demikian menunjukkan bahwa posisi Kepala Daerah sama tingginya dengan DPRD dalam organisasi Pemerintah Daerah. Hal itu sesuai dengan keinginan Pemerintah waktu itu, pada saat RUU ini dibahas di tingkat DPR.

Pada awalnya, rumusan yang ditawarkan Pemerintah bukan Kepala Daerah dan DPRD, melainkan rumus Kepala Daerah beserta DPRD. Tetapi Fraksi PDI, dalam Pemandangan Umum yang disampaikan oleh Sabam Sirait, mengusulkan agar kata "beserta" diganti dengan kata "dan", oleh karena kata "beserta" tersebut kurang menggambarkan maksud kedudukan yang sama tinggi atau *nevengenschikkend* antara Kepala Daerah dengan DPRD. Usulan tersebut diterima dengan baik oleh Pemerintah pada waktu itu. Dalam jawabannya, Pemerintah menyatakan bahwa maksud adanya Kepala Daerah beserta DPRD sebagai unsur Pemerintah

---

[66] Dalam M Solly Lubbis, *Op, Cit*. Hlm. 104

[67] Undang-Undang 5 Tahun 1974, Pasal 13 ayat (1)

Daerah adalah untuk menegaskan adanya kedudukan yang sama tinggi (*nevengenschikkend*) antara kedua lembaga itu. Sungguhpun demikian, Pemerintah tidak berkeberatan dan bahkan berterima kasih atas rumusan itu.[68]

Dengan demikian, struktur Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, adalah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Kedua lembaga tersebut, menurut struktur ini merupakan bentuk kedudukan yang sama tinggi dalam Pemerintah Daerah. Struktur ini juga diharapkan dapat menjamin adanya kerjasama yang serasi antara Kepala Daerah dengan DPRD untuk mencapai tertib pemerintahan di daerah.

4.2.3 Kepala Daerah

Sedikit berbeda dengan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 yang hanya mengenal istilah pengangkatan Kepala Daerah, dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 telah diperkenalkan istilah pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah, walaupun makna pencalonan dan pemilihan tersebut perlu dikaji lebih lanjut.

Mengenai pencalonan dan pemilihah Kepala Daerah, menurut Undang-Undang ini meliputi beberapa tahapan, yaitu :

a. DPRD melakukan pencalonan dan kemudian pemilihan calon Kepala Daerah tingkat I dari minimal tiga orang dan maksimal lima orang calon, yang sebelunya telah diterima dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD/Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Menteri Dalam Negeri. Hal yang sama juga dilakukan terhadap calon Kepala Daerah tingkat II, setelah terlebih dahulu dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD/Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Gubernur Kepala Daerah.[69]
b. Hasil pemilihan calon Kepala Daerah tingkat I tersebut diajukan oleh DPRD yang bersangkutan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, dari minimal dua orang,

[68] Sujamto, Achmad Noerdin dan Sumarno, *Op. Cit*, Hlm. 48 dan 135.
[69] Undang-undang No. 5 Tahun 1974, Pasal 15 ayat (1) dan Pasal 16 ayat (1).

dan untuk diangkat salah seorang di antaranya. Hal yang sama juga dilakukan terhadap hasil pemilihan calon Kepala Daerah tingkat II, diajukan oleh DPRD yang bersangkutan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah[70]

c. Kemudian Presiden mengangkat salah seorang dari minimal dua orang calon Kepala Daerah tingkat I yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan. Demikian juga, Menteri Dalam Negeri mengangkat salah seorang dari minimal dua orang calon Kepala Daerah tingkat II yang diajukan oleh DPRD yang besangkutan.[71]

Dengan demikian, terdapat beberapa tahapan yang harus dilalui dalam proses pemilihan Kepala Daerah, yaitu tahap pencalonan, tahap pemilihan, tahap pengajuan hasil pemilihan dan tahap penentapan calon terpilih. Pada tahap pencalonan, DPRD yang bersangkutan akan melakukan penyeleksian terhadap persyaratan-persyaratan seorang calon. Persyaratan-persyaratan tersebut terdidiri dari: a. WNI, b. bertaqwa kepada Tuhan YME, c. setia dan taat kepada Pancasila dan UUD 1945, d. setia dan taat kepada negara dan Pemerintah, e. tidak pernah terlibat langsung maupun tidak langsung dalam setiap kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, seperti G-30-S/PKI dan atau. organisasi terlarang lainnya, f. mempunyai rasa pengabdian terhadap nusa dan bangsa, g. mempunyai kepribadian dan kepemimpinan, h. berwibawa, i. jujur, j. cerdas, berkemampuan dan terampil, k. adil, l. tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan pasti, m. sehat jasmani dan rohani n. berumur sekurang-kurangnya 35 tahun bagi Kepala Daerah tingkat II, o. mempunyai kecakapan dan pengalaman pekerjaan yang cukup di bidang. pemerintahan, p. berpengetahuan yang sederajat dengan Perguruan Tinggi atau minimal berpendidikan yang dapat

[70] *Ibid,* Pasal 15 ayat (2) dan Pasal 16 ayat (2)
[71] *Ibid,* Pasal 17 ayat (1) Jo Pasal 16 ayat (2)

dipersamakan dengan Sarana Muda bagi Kepala Daerah tingkat I dan berpengetahuan akademik atau minimal berpendidikan yang dapat dipersamakan dengan SLTA bagi kepala daerah tingkat II.[72]

Melihat sebegitu rincinya persyaratan-persyaratan tersebut bahkan persyaratan-persyaratan yang tidak mudah untuk membuktikannya juga ditentukan, misalnya mempunyai kepribadian dan kepemimpinan, berwibawa, dan jujur, seharusnya Pimpinan DPRD/Pimpinan Fraksi-Fraksi dapat dengan mudah menyelesaikan tahapan ini. Tetapi tidak dalam kenyataannya, karena selain harus memusyawarahkan dan menyepakatinya bersama dengan Menteri Dalam Negeri atau dengan Gubernur sesuai tingkatannya, juga tata cara pelaksanaan pencalonan tersebut harus diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.[73] Di sinilah kesulitannya konsep politik otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, menurut Syufri Helmi Tanjung, oleh karena penentuan calon Kepala Daerah harus berdasarkan kesepakatan pimpinan DPRD dan pimpinan fraksi-fraksi, dalam praktik terjadilah pengarahan dalam hal pemilihan Kepala Daerah yang seringkali berbeda dengan aspirasi daerah otonom yang bersangkutan.[74] Demikian juga mengenai tahap pemilihan yang dilakukan oleh DPRD yang bersangkutan.

Sedangkan pada tahap pengajuan hasil pemilihan dan tahap penetuan calon terpilih, pada dasarnya tidak membutuhkan peranan DPRD secara aktif, karena pada tahap pengajuan hasil pemilihan, DPRD hanya menyampaikan hasil pemilihan tersebut, lebih tepat dikatakan sebagai hasil musyawarah dan kesepakatan bersama, kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi calon Gubernur dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi calon Bupati/Walikota. Kata melalui tersebut, jika berpedoman pada rumusan bahwa Kepala Daerah menurut hierarki bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, menurut angka (4) Penjelasan mengenai Kepala Daerah bukan berarti Menteri Dalam

---

[72] *Ibid,* Pasal 14

[73] *Ibid,* Pasal 15 ayat (3) dan Paml 16 ayat (3).

[74] Syufri Helmi Tanjung merupakan salah seorang anggota Fraksi PPP DPR RI waktu itu. Lihat dalam M. Solly Lubis, *Op. Cit*., Hlm. 205.

Negeri atau Gubernur meneruskan berkas pengajuan hasil pemilihan tersebut begitu saja kepada pihak selanjutnya. Tetapi kata melalui tersebut bermakna bahwa Menteri Dalam Negeri dapat mengolah serta mengambil tindakan-tindakan yang dianggap perlu terhadap pengajuan hasil pemilihan, sebelum disampaikan kepada Presiden. Begitu juga Gubernur dapat mengolah serta mengambil tindakan-tindakan yang dianggap perlu terhadap pengajuan hasil pemilihan, sebelum disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri. Hal itu tidak terlepas dari posisi Menteri Dalam Negeri sebagai pembantu Presiden, dan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.

Sementara pada tahap penentuan calon terpilih, adalah tahapan yang sama sekali berada ditangan pihak yang mengangkat, baik Presiden bagi calon Gubernur maupun Menteri Dalam Negeri bagi calon Bupati/Walikota. DPRD pada tahapan ini hanya dapat menerima hasil yang akan keluar, meskipun hasil tersebut berbeda dari sebelumnya. Misalnya, pada tahap pemilihan, calon A mendapat dukungan 30 suara, sedangkan calon B oleh presiden mendapat 10 suara dari jumlah 40 orang anggota DPRD. Tetapi hasil tersebut tidak bisa dipertahankan pada tahap penentuan calon terpilih, boleh jadi calon B yang diangkat oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri sesuai dengan tingkatannya, karena mereka berwenang untuk menentukan siapa yang diangkat.

Manakala seorang calon telah ditetapkan dan dilantik menjadi Kepala Daerah, maka terhitung mulai tanggal pelantikannya, seorang Kepala Daerah akan memegang masa jabatannya untuk lima tahun. Selama menjabat sebagai Kepala Daerah, ditentukan pula beberapa larangan baginya, yaitu: a. dilarang dengan sengaja melakukan kegiatan-kegiatan yang merugikan kepentingan Negara, Pemerintah. Daerah dan atau rakyat, b. dilarang turut serta dalam sesuatu perusahaan, c. dilarang melakukan pekerjaan-pekerjaan lain yang memberikan keuntungan baginya dalam hal-hal yang berhubungan langsung dengan daerahnya, bersangkutan, d. dilarang menjadi advokat atau kuasa dalam perkara di muka pengadilan.[75]

[75] *Ibid*, Pasal 20

Kepala Daerah juga dapat berhenti, karena meninggal dunia, dan diberhentikan karena: a. atas permintaan sendiri, b. berakhir masa jabatannya dan telah dilantik Kepala Daerah yang baru, c. melanggar sumpah/janji Kepala Daerah, d. tidak lagi memenuhi persyaratan-persyaratan Kepala Daerah, e. melanggar larangan-larangan Kepala Daerah, dan f. karena sebab-sebab lain.[76]

Mekanisme pencalonan, pemilihan, pengangkatan dan juga pemberhentian Kepala Daerah di atas, dilakukan dalam rangka menentukan kedudukannya sebagai Kepala Daerah Otonom, atau dapat dikatakan sebagai alat Pemerintah Daerah atau lembaga eksekutif daerah. Tetapi sebenarnya, mekanisme tersebut sekaligus menentukan kedudukan Kepala Daerah sebagai Kepala Wilayah atau dapat dikatakan sebagai penguasa tunggal di daerah, Administrator Tunggal, Administrator Utama, atau Wakil Pemerintah Pusat. Oleh karena, mekanisme tersebut, khususnya dalam hal pengangkatan, telah mencakup kedua bentuk kedudukan Kepala Daerah.[77] Sebagai Kepala Wilayah, ia harus mempunyai kecakapan di bidang pemerintahan dan dipercaya sepenuhnya oleh Pemerintah. Sementara sebagai Kepala Daerah Otonom, ia perlu mendapat dukungan dari rakyat yang dipimpinnya. Dengan demikian, setelah berada pada kedudukan sebagai Kepala Daerah Otonom, maka sekaligus berarti menduduki posisi sebagai Kepala Wilayah. Gubernur karena jabatannya adalah Kepala Wilayah Provinsi, dan Bupati/Walikota karena jabatannya juga adalah Kepala Wilayah Kabupaten atau Kotamadya.[78]

4.2.4 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, jika dibandingkan dengan sebelumnya, merupakan satu-satunya undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah yang tidak memuat ketentuan tentang susunan, keanggotaan dan pimpinan DPRD secara rinci. Pada Pasal

---

[76] *Ibid*, Pasal 21

[77] *Ibid*, angkat (1) Penjelasan mengenai Kepala Daerah

[78] *Ibid*, Pasal 79 ayat (1) dan (2)

27 dikatakan, bahwa susunan, keanggotan dan pimpinan DPRD, termasuk juga mengenai sumpah/janji, masa keanggotaan dan larangan bagi anggota-anggota DPRD, diatur dengan Undang-Undang. Oleh karena itu, untuk melihat lebih rinci mengenai hal-hal tersebut harus dilakukan lewat undang-undang mengenai susunan dan kedudukan MPR, DPRD dan DPRD. Sehubungan dengan keberadaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, maka undang-undang yang dimaksudkan adalah Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, yang telah diubah beberapa kali melalui Undang-Undang No. 5 Tahun 1975, Undang-Undang No. 2 Tahun 1985 dan terakhir kali dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1995. Dalam tulisan ini, akan digunakan semua bentuk perubahan tersebut sesuai dengan materi yang diperlukan, tetapi dalam pengungkapannya tetap menggunakan judul Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 agar lebih mudah difahami.

Menurut Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 keanggotaan DPRD terdiri atas wakil-wakil dari organisasi peserta pemilihan umum dan golongan karya ABRI. Dengan komposisi keanggotaan demikian, maka jumlah keanggotaan golongan karya ABRI diangkat sebanyak seperlima dari jumlah keseluruhan anggota DPRD,[79] sedangkan pihak yang berwenang menetapkan pengangkatan tersebut adalah Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden atas usul Panglima ABRI atau pejabat lain yang ditunjuk.[80] Dengan demikian, maka dalam perkembangan keanggotaan DPRD di Indonesia, termasuk juga DPR, mulai saat ditetapkannya Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 telah dikenal adanya istilah keanggotaan DPRD yang ditentukan melalui pengangkatan. Sedangkan masa sebelumnya, khusus menurut ketentuan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, semua anggota DPRD dipilih melalui pemilihan umum.

Adapun persyaratan yang harus dipenuhi bagi calon anggota DPRD, terdiri dari : a. WNI yang berusia 21 tahun serta bertaqwa kepada Tuhan YME, b. dapat berbahasa Indonesia dan cakap

---

[79] Undang-Undang No. 16 Tahun 1969, Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 24 ayat (1).

[80] *Ibid*, Pasal 17 ayt (4) dan Pasal 24 ayt (4)

menulis dan membaca huruf Latin, berpendidikan minimal SLTP atau yang berpengetahuan sederajat dan berpengalaman di bidang kemasyarakatan dan/atau kenegaraan, c. setia kepada Pancasila sebagai Pandangan Hidup Bangsa, Dasar Negara dan Ideologi Nasional, kepada Proklamasi 17 Agustus 1945, UUD 1945 serta kepada Revolusi kemerdekaan Bangsa Indonesia, untuk mengemban Amanat Penderitaan Rakyat, d. bukan bekas anggota organisasi PKI, termasuk organisasi massanya atau bukan seseorang terlibat langsung atau tidak langsung dalam Gerakan 30-S/PKI, atau organisasi terlarang lainnya, e. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, f. tidak sedang menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, karena melakukan tindak pidana, yang diancam dengan penjara lima tahun atau lebih, dan g. nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya.[81] Setelah menjadi anggota DPRD, setiap anggota dilarang merangkap jabatan organiknya, khususnya bagi PNS, kecuali bagi anggota DPRD yang merupakan tenaga ahli dan pembebasan dari jabatan organiknya mengahadapi kesulitan fungsional dalam melaksanakan pembangunan.[82]

Dalam masalah pemberhentian, Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tidak mengenal istilah diberhentikan, yang ada hanyalah istilah berhenti antar waktu, meskipun maksudnya tidak berbeda. Menurut Undang-Undang ini bahwa anggota DPRD berhenti antar waktu sebagai anggota, karena: a. meninggal dunia, b. atas permintaan sendiri secara tertulis kepada, Pimpinan DPRD, c. bertempat tinggal di luar wilayah Daerah yang bersangkutan, d. tidak memenuhi lagi syarat-syarat sebagai anggota DPRD berdasarkan keterangan yang berwajib, e. dinyatakan melanggar sumpah janji sebagai anggota DPRD dengan keputusan DPRD yang bersangkutan, f. diganti oleh Partai Politiknya sendiri, dan g. terkena larangan perangkapan jabatan.[83]

---

[81] *Ibid*, Pasal 2 ayat (1)
[82] *Ibid*, Pasal 40
[83] *Ibid*, Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1)

Bagi anggota DPRD yang berhenti antar waktu tersebut, maka pihak yang menempati posisinya adalah pihak yang berasal dari posisi yang sama sebelumnya, baik dari organisasi peserta pemilihan umum maupun dari golongan karya ABRI[84] Anggota DPRD hasil pemilihan umum diganti oleh nama-nama yang tercantum dalam Daftar Calon Tetap (DCT) untuk pemilihan umum keangotaan DPR/DPRD yang telah disahkan dari organisasi peserta pemilihan umum yang bersangkutan. Sedangkan anggota DPRD utusan golongan karya ABRI diganti oleh Badan Permusyawaratan/ Perwakilan Rakyat yang ada pada perwakilan Panglima ABRI,[85] dan masalah mekanisme pergantiannya diserahkan kepada Peraturan Pemerintah untuk mengaturnya.[86]

Peraturan Pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah RI No. 36 Tahun 1985 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1975 dan Undang-Undang No. 2 Tahun 1985. Mekanisme pergantian anggota DPRD, menurut Peraturan Pemerintah ini, yaitu:

a. Bagi anggota yang diganti, maka calon penggantinya diambil dari nama yang tercantum dari DCT pemilihan umum anggota DPRD dan tidak terikat pada nomor urut dalam DCT tersebut.
b. Nama tersebut diajukan oleh Dewan Pimpinan organisasi peserta pemilihan umum di tingkat daerah yang bersangkutan, kepada Menteri Dalam Negeri bagi DPRD I dan kepada Gubernur bagi DPRD II, melalui Pimpinan DPRD masing-masing.
c. Sebelum diajukan kepada pihak yang berwenang tersebut, organisasi peserta pemilihan umum yang bersangkutan terlebih dahulu bermusyawarah dengan Pimpinan DPRD masing-masing.

---

[84] *Ibid*, Pasal 20 ayat (1a) dan Pasal 27 ayat (1a)
[85] *Ibid*, Pasal 43 ayat (4)
[86] *Ibid*, Pasal 51 ayat (6)

d. Calon pengganti dari golongan karya ABRI, diajukan oleh Panglima ABRI atau pejabat yang ditunjuknya kepada Menteri Dalam Negeri melalui Pimpinan DPRD masing-masing.
e. Pimpinan DPRD yang bersangkutan segera meneruskan calon pengganti antar waktu kepada Menteri Dalam Negeri bagi DPRD I, kepada Gubernur bagi DPRD II utusan peserta pemilihan umum, dan kepada Menteri Dalam Negeri bagi anggota DPRD II utusan golongan karya ABRI.[87]

Jika dipandang sepintas lalu, ketentuan-ketentuan di atas menunjukkan bahwa ada perubahan baru yang dibawa, oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, di mana anggota DPRD tidak dapat diberhentikan oleh dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. Tetapi, sebenarnya tidak jauh berbeda dengan sebelumnya, bahwa DPRD masih berada di bawah pengaruh kekuasaan Kepala Daerah, khususnya dalam kaitan sebagai Penguasa Tunggal di daerah. Dalam hal pemberhentian anggota DPRD, Kepala Daerah memegang andil yang besar. Sebagai indikasinya lihat saja ketentuan bahwa apabila ternyata DPRD I melalaikan atau karena sesuatu hal tidak dapat menjalankan fungsi dan kewajibannya sehingga dapat merugikan Daerah atau Negara, setelah mendengar pertimbang Gubernur, Menteri Dalam Negeri menentukan cara bagaimana hak wewenang dan kewajiban DPRD itu dapat dijalankan. Begitu juga bagi DPRD II penentuan cara yang dimaksud dapat dilakukan oleh Gubernur setelah mendengar pertimbangan Bupati/Walikota yang bersangkutan.[88]

Pertimbangan Kepala Daerah tersebut sangat politis sifatnya, dapat saja ia memberi pertimbangan kepada Menteri atau Gubernur bahwa seseorang anggota DPRD telah melalaikan atau tidak menjalankan fungsi dan kewajibannya dan karenanya dapat diberhentikan. Ketika pertimbangan itu yang diberikan,

[87] Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 1985 Pasal 34 dan 35.
[88] Undang-undang No. 5 Tahun 1974, Pasal 35

maka Menteri Dalam Negeri dapat saja menganjurkan pada pimpinan partai politiknya untuk mengganti anggota DPRD yang bersangkutan. Demikian juga, kedudukan Kepala Daerah sebagai Penguasa Tunggal, yang salah satu tugasnya membina ideologi negara, politik dalam negeri dan kesatuan bangsa. Pada kedudukan ini DPRD-lah yang harus mengikuti kebijaksanaan-kebijaksanaan Kepala Daerah atau lebih tepat dikatakan sebagai bentuk pertanggungjawaban terhadap Kepala Daerah. Sehubungan dengan ini, Syufri Helmi Tanjung, mengatakan bahwa urusan Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD telah mengakibatkan sulitnya posisi DPRD, karena harus, bertanggung jawab terhadap segala kebijaksanaan Gubernur sebagai Penguasa Tunggal dan Administrator Pembangunan, sedangkan sebaliknya Kepala Daerah hanya bertanggung jawab secara formal kepada DPRD.[89]

Namun seolah-olah menutup mata dengan berbagai kemungkinan yang tidak diingini tersebut bakal terjadi, Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 ini secara normatif memang membuat struktur Pemerintah Daerah yang terdiri dari unsur Kepala Daerah dan DPRD, dengan maksud agar terciptanya tertib pemerintahan yang baik di daerah.

4.3 Pergeseran Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

4.3.1 Fungsi, Hak dan Wewenang

Dalam struktur Pemerintah Daerah, menurut Pasal 13 ayat (1), DPRD berada disamping Kepala Daerah. Struktur demikian menujukkan bahwa DPRD memiliki distribusi fungsi dan wewenang yang sama derajatnya dengan Kepala Daerah, yakni Kepala Daerah memimpin bidang eksekutif dan DPRD bergerak di bidang legislatif. Tetapi, meskipun terdapat distribusi fungsi dan wewenang yang sama derajatnya antara DPRD dan Kepala Daerah, namun bukan

[89] Lihat dalam M. Solly Lubis, *Op. Cit*., Hhn. 206.

berarti DPRD dapat menjalankan fungsi dan wewenangnya secara terpisah. Maksudnya, walaupun DPRD berada di posisi legislatif atau lembaga yang berwenang membentuk Undang-Undang, tetapi tidak berarti kalau wewenang ini dijalankannya secara mandiri, melainkan dijalankan bersama dengan Kepala Daerah. Hal ini berbeda dengan fungsi dan wewenang eksekutif, karena walaupun DPRD menjadi unsur dari pemerintah daerah namun ia tidak boleh mencampuri bidang eksekutif.

Dengan demikian, sebenarnya, DPRD tidak memiliki fungsi legislatif secara orisinil. Oleh karena itu, dalam kaitan apa sebenarnya yang menjadi fungsi DPRD, dalam huruf g bagian 4 mengenal penjelasan Daerah Otonom, ditegaskan bahwa fungsi DPRD tersebut adalah sebagai wakil rakyat. Dalam rangka berfungsi sebagai wakil rakyat, kepada DPRD diberikan hak-haknya. Memang, hak-hak tersebut tidak dikurangi dalam rangka pelaksanaan fungsi-fungsi lainnya, fungsi pengawasan misalnya, tetapi undang-undang ini menegaskan bahwa DPRD tidak boleh mencampuri bidang eksekutif. Tidak masalah jika pembatasan ini diberikan dengan maksud agar Kepala Daerah dapat berkonsentrasi penuh terhadap fungsi eksekutif, asalkan DPRD dapat mengoreksinya lewat keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah. Tetapi, sekali lagi, pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada DPRD ternyata hanyalah bersifat memberi dan bukan dalam bentuk bertanggungjawab.[90]

Oleh karena itu cukup beralasan jika penjelasan huruf g bagian 4 di atas menentukan bahwa DPRD memiliki fungsi sebagai wakil rakyat. Tentunya fungsi ini dimiliki DPRD lebih sempurna jika dibandingkan dengan fungsi-fungsi lainnya. Untuk dapat melaksanakan fungsi sebagai wakil rakyat, menurut Pasal 29, kepada DPRD diberikan hak-hak, yang meliputi: a. hak anggaran, b. hak mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota, c. hak meminta keterangan, d. hak mengadakan perubahan, e. hak

[90] Undang-undang No. 5 tahun 1974, Pasal 22 ayat (3)

mengajukan pernyataan pendapat, f. hak Prakarsa, dan g. hak penyelidikan.

Meskipun hak tersebut menjadi bagian yang interent dengan fungsi DPRD sebagai wakil rakyat, namun untuk menggunakan hak-hak tersebut harus berdasarkan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri, khususnya hak-hak yang dimaksud pada butir a dan f tersebut. Sedangkan mengenai cara penggunaan hak penyelidikan diatur dengan undang-undang tersendiri. Hal ini dipandang perlu karena penyelidikan tersebut mempunyai konsekuensi-konsekuensi yang luas.

Hak-hak DPRD tersebut juga digunakan sebagai dasar untuk melaksanakan berbagai kewenangannya. Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, terdapat beberapa kewenangan yang menjadi milik DPRD, yaitu:

a. Mencalonkan dan memilih Kepala Daerah tingkat I, dari sedikit-dikitnya tiga orang dan sebanyak-banyaknya lima orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD/Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Menteri Dalam Negeri. Demikian juga terhadap pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah tingkat II, setelah dimusyawarahkan dan disepakati bersama dengan Gubernur Kepala Daerah.[91]
b. Mengajukan hasil pemilihan Kepala Daerah tingkat I kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, dari sedikit-dikitnya dua orang untuk diangkat salah seorang diantaranya. Demikian dan juga terhadap hasil pemilihan Kepala Daerah tingkat II kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Kepala Daerah.[92]
c. Meminta keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam hal penyelenggaraan pemerintahan daerah,

[91] *Ibid,* Pasal, 22 ayat (3)
[92] *Ibid,* Pasal, 15 ayat (2) dan Pasal 16 ayat (2).

sekurang-kurangnya sekali setahun, lalu jika dipandang perlu oleh Kepala Daerah sendiri.[93]

d. Menandatangani Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah.[94]

e. Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan unsur Fraksi-fraksi yang belum terwakili dalam Pimpinan DPRD, berhak menjadi anggota Badan Pertimbangan Daerah.[95]

Dengan berbagai hak dan wewenang tersebut, seharusnya ada penambahan hak bagi DPRD, yaitu hak untuk memilih. Tanpa hak untuk memilih, bagaimana DPRD dapat menjalankan wewenangnya untuk memilih calon Gubernur atau calon Bupati/ Walikota, tetapi uniknya Undang-Undang ini tidak menegaskan hak tersebut. Namun, jika memperhatikan ketentuan-ketentuan pemilihan Kepala Daerah tersebut, mungkin ada benarnya kenapa hak tersebut tidak ditegaskan sebagai bagian dari hak-hak DPRD, karena pada dasarnya hak memilih tersebut memang bukan menjadi milik DPRD. Perhatikan saja dalam hal pemilihan Kepala Daerah, dimana keputusan pemilihan terakhir berada di tangan Presiden bagi Gubernur dan di tangan Menteri Dalam Negeri bagi Bupati/ Walikota. Sedangkan DPRD hanya menyampaikan hasil pemilihan tersebut sedikit-dikitnya dua orang, itupun setelah sebelumnya dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD/ Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Menteri Dalam Negeri bagi calon Gubernur dan dengan Gubernur Kepala Daerah bagi calon Bupati/ Walikota.

Begitu juga terhadap hak-hak yang lain, meskipun telah ditegaskan dalam Undang-Undang ini tentang keberadaannya, tetapi ruang lingkup penggunaan hak-hak tersebut dapat dikatakan sempit sekali. Wewenang dalam bentuk ungkapan memberi persetujuan dan memberi pertimbangan merupakan sebagian besar wewenang yang dimiliki DPRD untuk menggunakan hak-

[93] *Ibid,* Pasal, 15 ayat (2) dan Pasal 16 ayat (2).

[94] *Ibid,* Pasal 46 ayat (2).

[95] *Ibid,* Pasal 46 ayat (2).

haknya tersebut. Sungguhpun demikian, Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 dapat dikatakan sebagai Undang-Undang yang telah memberikan porsi hak dan wewenang, sedikit lebih besar kepada DPRD apabila dibandingkan dengan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 sebelumnya.

Memang jika dipandang dari hakekatnya, menurut B. N. Marbun, maka tidak pernah ada satu undang-undang pun yang sempurna. Namun jika ditimbang-timbang maka dapat dikatakan bahwa Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 merupakan intisari dari peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah sebelumnya. Lewat undang-undang ini, DPRD memiliki pijakan hukum yang cukup luas dan menantang.[96]

Buktinya, paling tidak, hak anggaran, hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan, hak mengadakan perubahan, hak mengajukan pernyataan pendapat, hak prakarsa dan hak penyelidikan, telah ditegaskan sebagai hak-hak DPRD oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, sementara dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 hak-hak tersebut tidak ditegaskan. Bahkan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tidak mengenal adanya pemilihan calon Kepala Daerah, kecuali hanya bentuk pengangkatan.

4.3.2 Kewajiban

Disamping adanya hak-hak yang diberikan kepada DPRD, juga ditentukan pula kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhinya. Kewajiban-kewajiban tersebut, menurut Pasal 30 terdiri dari : a. mempertahankan, mengamankan serta mengamalkan Pancasila dan UUD 1945, b. menjunjung tinggi dan melaksanakan secara konsekuen GBHN, ketetapan-ketetapan MPR serta mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku, c. bersama-sama Kepala Daerah menyusun APBD dan Perda untuk kepentingan daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Kepala Daerah, dan d.

[96] B.N. Marbun, *Op, Cit.* Hlm. 77

memperhatikan aspirasi dan memajukan tingkat kehidupan rakyat dengan berpegang pada program pembangunan pemerintah.

Butir a dan b merupakan kewajiban yang tidak bisa ditawar-tawar dalam rangka mempertahankan keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945. Jika kedua bentuk kewajiban tersebut tidak dapat dilaksanakan oleh DPRD, konsekuensinya sudah tentu akan mengancam keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia. Adapun kewajiban menurut butir c. merupakan kewajiban yang harus dipenuhi dalam rangka menjalankan tanggung jawab terhadap kepentingan rumah tangga daerah sendiri. Sedangkan butir d, merupakan kewajiban yang dilakukan dalam rangka. memelihara proses demokrasi di daerah. Dengan demikian, berarti terdapat kewajiban yang bersifat konstitusional, ekonomis dan politis. Kewajiban konstitusional berupa kewajiban untuk menjalankan ketentuan-ketentuan yang terkandung dalam Pancasila, UUD 1945, GBHN, dan termasuk juga peraturan perundang-undangan lainnya, Ketetapan MPR misalnya. Kewajiban ekonomis, termasuk juga administratif, yaitu kewajiban untuk mengurus hal kepentingan rumah tangga daerah. Sementara kewajiban politis adalah kewajiban untuk menampung aspirasi-aspirasi politik sebagai wujud terlaksananya proses demokrasi di daerah.

Adanya kewajiban tersebut juga sebagai konsekuensi dari adanya hak-hak yang diberikan. Oleh karena di mana ada hak di situ pula ada kewajiban, keduanya selalu beriringan dalam perhubungan hukum (*rechtsbetrekking*). Jika cuma hak-hak yang ditonjolkan, tanpa diringi oleh kewajiban, maka sudah tentu penggunaan hak-hak tersebut menjadi tidak terkendali atau samalah artinya dengan kesewenang-wenangan. Begitu juga sebaliknya, jika hanya kewajiban yang dibebankan, tanpa diikuti pemberian hak-hak, maka yang terjadi adalah bentuk kewajiban semu atau manipulasi karena merasa terpaksa untuk menjalankannya. Dengan demikian, intinya kewajiban-kewajiban yang diberikan kepada DPRD tersebut adalah bentuk pembatasan dari hak-hak yang diterimanya.

4.4 Kekuasaan Kepala Daerah

4.4.1 Fungsi dan Wewenang

Berbicara mengenai fungsi dan wewenang Kepala Daerah, maka arah pembicarannya tidak terlepas dari bentuk kedudukan Kepala Daerah itu sendiri. Seperti telah diuraikan di atas, Kepala Daerah memiliki dua kedudukan, yaitu sebagai Kepala Daerah Otonom dan Kepala Wilayah Administratif. Bertindak atas nama Kepala Daerah Otonom, posisi Kepala Daerah sama derajatnya dengan DPRD, di mana Kepala Daerah memegang, kedudukan sebagai penyelenggara urusan pemerintahan di daerah atau bidang eksekutif, sedangkan DPRD memegang urusan bidang legislatif daerah, meskipun urusan ini dipegang DPRD bersama Kepala Daerah. Tetapi sebagai Kepala Wilayah Administrati Kepala Daerah memimpin penyelenggaraan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah, dan dalam hal ini Kepala Daerah berada di atas DPRD karena menjadi wakil Pemerintah Pusat. Untuk, pembicaraan mengenai fungsi dan wewenang Kepala Daerah harus disesuaikan dengan kedua bentuk kedudukannya tersebut.

Dalam kedudukannya sebagai Kepala Daerah Otonom, atau dapat juga dikatakan sebagai Alat Pemerintah Daerah, Kepala Daerah memiliki fungsi dan wewenang untuk memimpin dan bertanggungjawab sepenuhnya terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah, seperti dijelaskan Pasal 22 ayat (1). Namun kemudian, fungsi dan wewenang di bidang pemerintahan ini diikuti pula oleh beberapa fungsi dan wewenang lainnya yang merupakan bagian dari bidang pemerintahan daerah, yaitu sebagai berikut :

a. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar Pengadilan.[97]
b. Menetapkan keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan Perda atau urusan- urusan dalam rangka tugas pernbantuan.[98]

---

[97] Undang-undang No. 5 Tahun 1974, Pasal 23
[98] *Ibid,* Pasal 45

c. Menunjuk pejabat pelaksana tugas Sekretaris Daerah, apabila Sekretaris Daerah berhalangan menjalankan tugasnya.[99]
d. Mengatur masalah pembinaan kepegawaian Pegawai Daerah sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan yang berlaku.[100]
e. Menyelenggarakan pengurusan, pertangungjawaban dan pengawas keuangan daerah berdasarkan Perda dan peraturan perUndang-Undangan yang lebih tinggi.[101]

Sebagian dari wewenang tersebut dianggap bersifat murni eksekutif, seperti mewakili daerahnya di dalam dan di luar Pengadilan menunjuk pejabat pelaksana tugas Sekretaris Daerah ketika Sekretaris Daerah berhalangan tugas, dan merminta kepada Menteri untuk memperbantukan atau memperkerjakan Pegawai Negeri kepada Daerah. Dalam hubungan ini, mungkin beralasan jika DPRD tidak boleh mencampuri bidang eksekutif, sebagaimana maksud angka 3 penjelasan mengenai Pemerintah Daerah. Oleh karena, hal tersebut merupakan bagian dari fungsi administratif pemerintahan. Tetapi sebagian dari fungsi dan wewenang Kepala Daerah di atas, juga dianggap bersifat tidak murni eksekutif, bahkan menurut teori pemisahan kekuasaan, fungsi dan wewenang tersebut merupakan bagian dari bidang legislatif.

Memang betul UUD 1945 tidak menganut konsep pemisahan kekuasaan dalam arti formil, namun fungsi dan wewenang seperti menetapkan Perda, menetapkan Keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan Perda atau urusan-urusan dalam rangka tugas pembantuan, mengatur masalah pembinaan kepegawaian Pegawai Daerah dan menyelenggarakan pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan Daerah, tidak bisa dilakukan sendiri oleh Kepala Daerah kecuali bersama DPRD. Oleh karena, disamping adanya ketentuan UUD 1945 mengenai percampuran kewenangan

[99] *Ibid,* Pasal 48 ayat (5)
[100] *Ibid,* Pasal 54 ayat (1)
[101] *Ibid*, Pasal 62 ayat (1)

di bidang legislatif, juga DPRD sendi merupakan bagian dari struktur pemerintah daerah.

Akan tetapi, dalam implementasinya tidak, demikian. Menurut B. N. Marbun, rumusan dan arti Pemerintah Daerah, seringkali disalah tafsirkan oleh pihak eksekutif Dengan menggunakan istilah kebijaksanaan Pemerintah Daerah (Pemda), Kepala Daerah dalam banyak hal tidak memberitahukan atau mengkonsultasikan kebijaksanaan tersebut terlebih dahulu kepada DPRD.[102] Namun terlepas dari kesalahan implementasi tersebut, paling tidak secara teori dapat dikatakan bahwa fungsi dan wewenang eksekutif sebagai Kepala Daerah Otonom, ada yang bersifat murni eksekutif dan yang tidak murni eksekutif.

Sedangkan fungsi dan wewenang Kepala Daerah sebagai Kepala Wilayah, meliputi :

a. Membina ketenteraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai dengan kebijaksanaan, ketenteraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh Pemerintah.
b. Melaksanakan segala usaha dan kegiatan dibidang pembinaan ideologi negara dan, politik dalam negeri serta pembinaan kesatuan bangsa, sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah.
c. Menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan instansi-instansi vertikal dan antara instansi-instansi vertikal dengan dinas-dinas daerah, baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya.
d. Melaksanakan dan mengawasi penyelenggaraan pemerintah daaerah.
e. Mengusahakan secara terus menerus agar segala peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah dijalankan oleh instansi-instansi pemerintah dan pemerintah daerah serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu sama

[102] B.N. Marbun, *Op.Cit.* Hlm. 85

mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan.

f. Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi lainnya.[103]

Bertindak atas nama kepala wilayah, hakekat Kepala Daerah adalah sebagai pemerintah pusat, yang memiliki fungsi dan wewenang sebagai pembina ketentraman dan ketertiban, pembina ideologi negara, politik dalam negeri dan kesatuan bangsa, koordinator terhadap instansi-instansi vertikal, pembimbing dan pengawas terhadap pemerintah daerah, pembina tertib pemerintahan, dan pelaksana tugas-tugas lainnya. Adapun uraian-uraian mengenai maksud fungsi dan wewenang, tersebut.[104] sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1974, ringkasannya meliputi beberapa poin seperti berikut ini :

a. Pembina ketentraman dan ketertiban

Ketentraman dan ketertiban yang dimaksud adalah suatu keadaan dimana Pemerintah dan rakyat dapat melakukan kegiatan secara aman, tertib dan teratur. Tetapi ketenteraman dan ketertiban tersebut tidak akan terwujud apabila adanya gangguan-gangguan, antara lain berupa pelanggaran hukum, bencana alam atau bencana yang ditimbulkan manusia, dan faktor-faktor yang terletak dibidang ekonomi dan keuangan. Oleh karena itu, menjadi tugas kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah untuk menetapkan kebijaksanaan pembinaan serta memelihara ketenteraman dan ketertiban yang berlaku di seluruh wilayah negara, termasuk juga mengerahkan alat-alat keamanan. Sehubungan dengan itu, Kepala Wilayah diberikan wewenang, meliputi pengaturan untuk dapat mendorong terciptanya ketenteraman dan ketertiban masyarakat, pengaturan kegiatan-kegiatan penanggulangan bencana, dan pengaturan kegiatan-kegiatan di bidang politik, ekonomi dan sosial budaya.

---

[103] Undang-undang No. 5 Tahun 1974, Pasal 81.

[104] *Ibid*, Penjelasan butir 5 *Mengenai Wilayah Administratif*

b. **Pembina ideologi negara, politik dalam negera dan kesatuan. bangsa**

Menjawab Pemandangan Umum Fraksi PPP mengenai maksud Pembinaan ideologi dan politik, Pemerintah mengatakan bahwa yang dimaksud dengan pembinaan ideologi dan politik adalah ideologi Negara dan politik Negara, yakni Pancasila dan UUD 1945.[105] Mengamankan dan mengamalkan Pancasila dan UUD 1945 menjadi tugas dan kewajiban seluruh perangkat negara. Mengamankan berarti selalu berusaha menghidarkannya dari berbagai rongrongan dan penyelewengan yang terjadi. Sedangkan mengamalkannya berarti melaksanakan berbagai prinsip dan ajarannya dalam kehidupan sehari-hari. Dengan demikian diharapkan terciptanya kestabilan dan kemantapan politik, yang pada gilirannya akan memperlancar pembangunan masyarakat adil dan makmur. Demikian juga perlunya usaha-usaha pembinaan kesatuan bangsa, oleh karena, keadaan bangsa ini memang bersifat *Bhinneka Tunggal Ika*. Semua upaya pembinaan tersebut menjadi tugas, kewajiban dan tanggung jawab kepala wilayah berdasarkan kebijaksanaan yang telah digariskan oleh pemerintah.

c. **Koordinator terhadap instansi-instansi vertikal**

Instansi-instansi vertikal merupakan perangkat Depertemen-departemen atau lembaga-lembaga Pemerintah non-departemen yang ditempatkan di daerah untuk melaksanakan sebagian urusan departemen-departemen atau lembaga-lembaga Pemerintah non-departemen tersebut. Dalam praktiknya antara urusan-urusan yang diselenggarakan oleh masing-masing instansi vertikal, juga antara urusan-urusan yang diselenggarakan oleh Pemerintah daerah dan instansi-instansi vertikal, erat hubungannya satu dan yang lain. Untuk mencapai daya guna, dan hasil guna yang sebesar-besarnya sangat perlu penyelenggaraan urusan-urusan itu dikoordinasikan sebaik-baiknya. Pejabat yang berwenang dan berkewajiban untuk menyelenggarakan koordinasi tersebut adalah Kepala Wilayah.

---

[105] Sujamto, Achmad Noerdin dan Sumarno, *Op. Cit.* Hlm. 145

Menurut Wang Soewandi (Diden PUOD), seperti dikutip M. Solly Lubis, wewenang koordinasi Gubernur dan Bupati/Walikota, yaitu mengenai aspek urusan pemerintahan umum dalam sistem dekonsentrasi, selain mengenai aspek otonomi daerahnya dalam sistem desentralisasi. Oleh karena menurut UUD 1945, Presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah MPR, dan oleh karena itu Presiden adalah pemegang kekuasaan negara tertinggi. Dalam pelaksanan tugas Presiden, Menteri mendelegasikan lebih lanjut penyelenggaraan urusan di daerah kepada kantor-kantor wilayahnya. Bagi Departemen Dalam Negeri tugas dan fungsi itu dilimpahkan kepada Gubernur dan Bupati/ Walikota dalam kedudukan sebagai kepala wilayah[106] Untuk itulah, maka dalam mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan instansi dengan pemerintah daerah, kepala wilayah harus selalu memperhatikan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

d. Pembimbing dan pengawas terhadap Pemerintah Daerah

Bimbingan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan Daerah, disamping menjadi tugas Pemeritah adalah juga menjadi tugas Kepala Wilayah. Khususnya mengenai pengawasan, seperti halnya Undang-Undang No.18 Tahun 1965, menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 juga dilakukan tiga bentuk pengawasan, yaitu pengawasan umum, pengawasan preventif dan pengawasan refresif. Pengawasan umum dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur/Bupati/Walikota sebagai Wakil Pemerintah di daerah. Pengawasan preventif dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat I, dan oleh Kepala Daerah Tingkat I bagi Daerah tingkat II. Sedangkan pengawasan represif, yaitu suatu pengawasan yang dilakukan dengan cara mempertangguhkan atau atau membatalkan peraturan atau keputusan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau dengan peraturan atau perundang-undangan yang lebih tinggi

---

[106] M. Solly Lubis, *Op.Cit.* Hlm 112

tingkatanya. Penangguhan atau pembatalan tersebut dilakukan oleh pejabat yang berwenang. Tetapi, sekali lagi bimbingan dan pengawasan itu harus selalu dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

e. Pembina tertib pemerintahan

Peraturan perundang-undangan dan Perda harus selalu diusahakan agar ditaati bukan saja oleh rakyat tetapi juga oleh instansi-instansi pemerintah dan pemerintah daerah serta pejabat-pejabat yang bersangkutan. Tugas ini adalah agar kepala wilayah dalam semua tingkatan. Dalam hubungan ini kepala wilayah dapat mengambil tindakan-tindakan yang dianggap perlu sesuai dengan wewenang yang ada padanya.

f. Pelaksana tugas-tugas lainnya

Selain tugas-tugas tersebut di atas, maka kepala wilayah melaksanakan tugas-tugas Pemerintah yang dengan atau berdasarkan peraturan perundang-undangan ditugaskan kepadanya dan juga tugas-tugas lain yang tidak menjadi tugas sesuatu instansi Pemerintah ataupun Pemerintah daerah. Jelasnya, dalam semua tingkatan, Kepala Daerah dapat bertindak sebagai wakil Pemerintah pusat yang sekaligus bertindak selaku Penguasa Tunggal di daerah, kecuali bidang pertahanan dan keamanan, bidang peradilan, bidang luar negeri dan bidang moneter dalam arti mencetak uang, menentukan nilai mata uang dan sebagainya. Kepala Daerah berkewajiban untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan, mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan serta membina segala bidang kehidupan masyarakat.

Sebenarnya, pada pembahasan RUU ini di DPRD istilah Penguasa Tunggal telah diperdebatkan, khususnya oleh Fraksi PPP. Akan tetapi, meskipun menyangkut adanya istilah-istilah lain untuk itu, seperti Administrator Tunggal atau Admnistrator utama, namun Pemerintah tetap berpendirian bahwa istilah Penguasa Tunggal

adalah sudah tepat dan tidak perlu diganti, karena mengingat kedudukan Kepala Wilayah dan mengingat luas serta beratnya tugas seorang Kepala Wilayah.[107]

Predikat Penguasa Tunggal itu menunjukkan bahwa fungsi dan wewenang Kepala Daerah sebagai Kepala Wilayah tidak dapat ditandingi oleh pihak manapun di daerah, termasuk juga oleh DPRD. Bahkan dalam pengertian ini, DPRD berada di bawah kekuasaan Kepala Daerah, meskipun Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tidak menegaskan bahwa Kepala Daerah dapat memberhentikan anggota DPRD, sebagaimana halnya Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 sebelumnya. Namun sebagai Penguasa Tunggal, Kepala Daerah memiliki fungsi dan wewenang yang sangat luas.

4.4.2 Kewajiban

Kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepada Kepala Daerah, juga tidak terlepas dari bentuk-bentuk fungsi dan wewenang yang ada padanya. Dengan kata lain, bahwa kewajiban-kewajiban Kepala Daerah itu dibagi menjadi kewajiban sebagai Kepala Daerah Otonom dan kewajiban sebagai Kepala Wilayah. Bertindak atas nama Kepala Daerah Otonom, Gubernur/Bupati/Walikota berkewajiban: a. menyelenggarakan pemerintahan di daerah, yang secara hierarki bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, dan b. memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD minimal sekali setahun dipandang perlu olehnya, atau apabila diminta oleh DPRD.[108]

Kewajiban yang diberikan kepada presiden secara hierarki tersebut berbeda dengan kewajiban yang diberikan kepada DPRD. Perbedaanya, sama seperti yang ditentukan dalam Undang-Undang no 18 tahun 1965, sebagaimana telah diuraikan kepada DPRD, pedoman dan tata pelaksanannya harus berdasarkan pedoman ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

---

[107] Sujamto, Achmad Noerdin dan Sumarno, *Op.Cit.* Hlm. 161

[108] Undang-undang No. 5 tahun 1974, pasal 22

Sedangkan kewajiban sebagai kepala wilayah, adalah kewajiban yang berhubungan dengan fungsi dan wewenang sebagai kepala wilayah itu sendiri, yakni berupa kewajiban untuk membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat, membina ideologi negara, politik dalam negeri dan kesatuan bangsa, menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan instansi-instansi vertikal dan antara instansi-instansi vertikal dengan dinas-dinas daerah, membimbing dan mengawasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, membina tertib pemerintahan, dan melaksanakan tugas-tugas lain berdasarkan peraturan perundang-undangan serta tugas-tugas yang tidak menjadi tugas sesuatu instansi Pemerintah atau pemerintah daerah.

4.5 Hubungan DPRD dan Kepala Daerah

Mengenai hubungan ini, sebelumnya pada waktu pembahasan RUU di DPR ramai diperdebatkan. Fraksi ABRI, dalam Pemandangan Umum yang disampaikan oleh Rahardjo Prodjopradoto, mengatakan:

> *Selanjutnya prinsip ini kiranya dapat diterapkan pula bagi pengaturan hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD, sehingga meskipun Kepala daaerah itu tidak bertanggung jawab kepada DPRD (sebab ia bartanggungjawab kepada Presiden, melalui Menteri Dalam Negeri), namun ia diwajibkan untuk memberi keterangan pertanggungjawabannya. Sebab, meskipun DPRD tidak boleh mencampuri bidang eksekutif yang memang menjadi wewenang dan tanggung jawab Kepala Derah. sepenuhnya, namun perlu diinsyafi bahwa DPRD adalah unsur pemerintahan daerah.*[109]

Dalam Pemandangan Umum Fraksi PDI, lewat juru bicaranya Sabam Sirait- dicatatkan: "... Fraksi PDI lebih cenderung kepada Peraturan Daerah seperti yang sekarang ini ada, ialah penandatanganan oleh Pimpinan DPRD dan juga oleh Kepala Daerah sesuai dengan pengertian bahwa Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD.[110]

---

[109] Sujamto, Achmad Noerdin dan Sumarno, *Op. Cit.* Hlm. 34.
[110] *Ibid*, Hlm. 49-50.

Sementara Fraksi Karya Pembangunan, melalui juru bicaranya Asdirun Wirjokoesoemo, mengatakan:

> *Selanjutnya menurut Pasal 23 ayat (3) Kepala Daerah sebagai Alat Dalam berkewajiban memberikan keterangan kepada DPRD sekurang-kurangnya sekali setahun. Dengan demikian tampak jelas, bahwa DPRD bergerak dalam bidang legislatif dan tidak akan mencampuri pelaksana bidang eksekutif. Kepala Daerah dan DPRD dengan demikian mempunyai tugas kewajiban dalam bidangnya sendiri-sendiri dan menunjukkan pula bahwa kedua lembaga tersebut mempunyai kedudukan yang sama tinggi derajatnya dan mempunyai hubungan yang wajar diantara keduanya.*[111]

Sedangkan. Fraksi PPP, lewat juru bicaranya Mashoedoelhaq, mengatakan hal yang tak jauh berbeda dengan fraksi-fraksi sebelumnya, yaitu:

> *Sebagai kelanjutan, Kepala Daerah harus bertanggung jawab kepada rakyat melalui wakil-waklinya di DPRD. Wajarlah bila Kepala Daerah yang dipilih oleh DPRD itu dan menjadi pemimpin pemerintahan daerah dan pemimpin pula dari masyarakatnya, ia mempertanggung jawabkan pelaksanaan tugas dan wewenangnya kepada DPRD, sekalipun DPRD tidak bisa memberhentikan Kepala Daerah.*
>
> *Penilaian DPRD terhadap pertanggungjawaban Kepala Daerah akan merupakan tambahan bahan penilaian Presiden terhadap Kepala Daerah.*[112]

Jika diarahkan pada pembicaraan mengenai hubungan DPRD dan Kepala Daerah, keseluruhan pemandangan umum fraksi-fraksi di atas menunjukkan suatu inti pemahaman bahwa adanya keinginan semua fraksi untuk menciptakan hubungan yang serasi dan seimbang antara Kepala Daerah dan DPRD, dengan ketentuan: Pertama, bahwa hubungan yang serasi dan seimbang tercipta apabila kedua lembaga tersebut memiliki fungsi dan wewenang yang sama derajatnya. Kedua, bahwa hubungan yang serasi dan seimbang tercipta apabila kedua lembaga tersebut sama-sama dapat menjalankan fungsi dan wewenang masing-masing secara penuh, atau jika ada suatu lembaga dapat mencampuri wewenang lembaga lainnya maka hal itu harus diikuti dengan suatu konsekuensi.

---

[111] *Ibid*, Hlm. 66-67.

[112] *Ibid,* Hlm. 112-113.

Misalnya, dikarenakan Kepala Daerah dapat mencampuri bidang legislatif DPRD, konsekuensinya Kepala Daerah wajib memberi keterangan pertanggungjawaban tentang pelaksanaan bidang eksekutifnya kepada DPRD.

Terhadap semua perbandingan umum di atas, pada prinsipnya Pemerintah tidak berkeberatan untuk menentukan adanya keterangan pertanggungjawaban oleh Kepala Daerah terhadap DPRD, sebagai bentuk penciptaan hubungan yang seimbang diantara keduanya atas nama Pemerintah Daerah. Asalkan saja hal itu tidak mengurangi pengertian bahwa Kepala Daerah itu bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Dengan demikian maka keterangan pertanggungjawaban yang diberikan kepada DPRD itu adalah tanggung jawab pelaksanaan tugas Kepala Daerah kepada Presiden. [113]

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa hubungan yang terjadi antara Kepala Daerah dengan DPRD adalah hubungan yang dilakukan dalam rangka sama-sama sebagai unsur Pemerintah daerah, yakni sebagai lembaga eksekutif daerah dan sebagai lembaga legislatif daerah. Oleh karena undang-undang ini tidak menganut prinsip pemisahan kekuasaan, meskipun pada dasarnya memiliki batas-batas kewenangan masing-masing, maka yang banyak terjadi diantara keduanya adalah bentuk percampuran kewenangan. Bentuk-bentuk percampuran kewenangan tersebut, antara lain: a. bersama-sama menyusun APBD dan berbagai peraturan daerah untuk kepentingan daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada daerah,[114] b. dan kepala daerah dengan persetujuan DPRD.[115]

Melalui hubungan di atas sebenarnya ada tiga bentuk Pendistribusian kekuasaan di antara Kepala Daerah dan DPRD. yaitu: Pertama, kekuasaan yang secarah utuh menjadi milik DPRD,

---

[113] *Ibid*, Hlm. 130

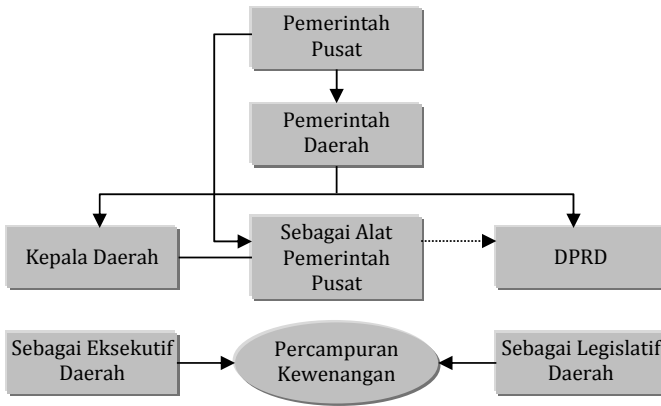
[114] Undang-undnag No. 5 Tahun 1974 Padal 30 huruf c

[115] *Ibid,* Pasal 38 dan Pasal 4 ayat (2)

seperti mencalonkan dan memilih calon Kepala Daerah I anggota Badan Pertimbangan Otonomi, dan sebagainya. Kedua, kekuasaan yang secara utuh menjadi milik Kepala Daerah, seperti mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, menetapkan Keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan Perda atau urusan-urusan dalam rangka tugas pembantuan, menunjuk pejabat pelaksana tugas Sekretaris Daerah apabila Sekretaris Daerah berhalangan menjalankan tugasnya, dan sebagainya. ketiga. kekuasaan, tidak dikhususkan bagi DPRD dan tidak pula bagi Kepala Daerah, tetap dibekali kepada keduannya menjalankannya secara bersama-sama, atau dalam bentuk percampuran kewenangan. Misalnya pengangkatan calon wakil kepala daerah. dimana pihak berwenang memberi pertimbangan adalah DPRD sedangkan pihak yang berwenang mengajukannya adalah Kepala Daerah.

Akan tetapi, terlepas dari hubungan tersebut, terdapat suatu bentuk kekuasaan lain yang dimiliki oleh Kepala daerah, yaitu kekuasaan yang langsung diberikan kepadanya sebagai kepala wilayah atau Penguasa Tunggal di daerah. Bentuk kekuasaan ini memang bukan bagian dari kekuasaan pemerintah daerah, namun karena kepala wilayah adalah Kepala Daerah sendiri maka mau tidak mau kekuasaan tersebut dapat menjadi bagian bentuk-bentuk kekuasaan yang dapat ditemukan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Dengan kata lain, bentuk kekuasaan keempat. Adalah kekuasaan yang ditentukan menjadi milik kepala daerah sebagai kepala wilayah atau penguasa tungal di daerah. Bentuk-bentuk kekuasaan ini diantaranya kepada daerah memiliki fungsi dan wewenang sebagai pembina Keempat bentuk hubungan kekuasaan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 4.3

Bentuk Pendistribusian Kekuasaan Antara DPRD Dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974

Catatan: Arah mata panah menunjukkan hubungan mempengaruhi langsung (⟶) atau mempengaruhi tidak langsung (-- ►).

Meskipun sedikit berbeda dengan Undang-Undang, No. 18 Tahun 1965, dimana DPRD memiliki garis hubungan kekuasaan langsung kepada Kepala Daerah sebagai alat pemerintah pusat, karena DPRD bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dan juga anggota DPRD dapat diberhentikan atau diusulkan pemberhentiannya oleh Kepala Daerah, maka menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 garis hubungan kekuasaan secara langsung tersebut sudah dihilangkan, karena DPRD tidak lagi bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dan juga tidak ada ketentuan konkrit yang dapat dijadikan justifikasi baik Kepala Daerah untuk memberhentikan anggota DPRD. Tetapi sebagai kepala wilayah, garis hubungan kekuasaan secara tidak langsung tersebut tetap terjadi antara Kepala Daerah dengan DPRD, oleh karena sebagai Penguasa Tunggal di daerah, pada dasarnya DPRD berada di bawah kekuasaan kepala wilayah. Jadi, artinya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 juga menempatkan Kepala Daerah sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan lebih dominan

daripada DPRD, tentunya dengan kedua fungsinya tersebut. Jika Kepala Daerah memiliki dominasi kekuasaan atas DPRD, jelaslah bahwa pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah menjadi tidak seimbang.[]

BAB V

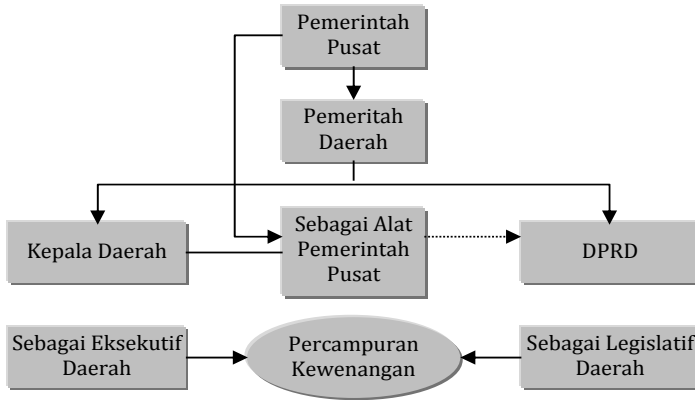
DISTRIBUSI KEKUASAAN DPRD DAN KEPALA DAERAH ERA REFORMASI

5.1 Distribusi Kekuasaan DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999

Gambar 5.1

Bentuk Pendistribusian KekuasaanAntara DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1965

Gambar 5.2

Bentuk Pendistribusian Kekuasaan Antara DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974

Rumusan :

1) Pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah menurut keempat undang-undang pemerintahan daerah telah bergeser dari ketentuan UUD 1945 sebagai konstitusi Indonesia. Meskipun UUD 1945 sebelum amandemen kurang memperjelas pendistribusian kekuasaan antara DPR dan Presiden, namun tetap diadakan prinsip *cheks and balances* dan tidak ada prinsip wewenang yang subordinatif. Prinsip *cheks and balances* tercermin dengan adanya kesempatan masing-masing lembaga untuk melakukan fungsinya, DPR melakukan fungsi legislatif dan anggaran dan pengawasan, dan Presiden menjalankan fungsi legislatif dan eksekutif.Tidak adanya prinsip wewenang yang subordinatif, Presiden tidak dapat membubarkan DPR dan DPR tidak bisa memberhentikan Presiden.

2) Dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tidak memuat adanya prinsip *cheks and balances* dan sebaliknya memuat adanya prinsip wewenang subordinatif antara DPR dan Kepala Daerah. Tidak adanya prinsip *cheks and balances* karena DPRD tidak dapat menjalankan fungsi anggaran dan pengawasannya, sementara fungsi legislasinya berada pada porsi yang lebih kecil

dibandingkan porsi yang dimiliki Kepala Daerah. Sebaliknya undang-undang menganut prinsip wewenang subordinatif, dimana Kepala Daerah dan anggota DPRD bertanggung jawab. Kepala Daerah dan anggota DPRD dapat diberhentikan oleh Kepala Daerah.

3) Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dimana Kepala Daerah memiliki wewenang subordinatif Kepala Daerah tersebut atas DPRD. Wewenang subordinatif Kepala Daerah tersebut diindikasikan melalui ketentuan bahwa DPRD menjadi bagian dari Pemerintah Daerah, dan sebagai Penguasa Tunggal di Daerah maka Kepala Daerah secara tidak langsung dapat memberhentikan anggota DPRD.

5.1.1 Proses Pembentukan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999

Tak jauh berbeda dengan dua undang-undang sebelumnya, Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, Undang-undang No. 22 Tahun 1999 juga memiliki beberapa landasan bagi kelahirannya. Tentunya secara umum, landasan-landasan yang dimaksud dapat dilihat dari beberapa konsideran undang-undang ini sendiri. Terdapat enam butir (huruf a sampai huruf f) yang dituangkan dalam bagian konsideran Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, yaitu :

a. Bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah;
b. Bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah;
c. Bahwa dalam mengahadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan

global, dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;

d. Bahwa Undang-Undang No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1974 No. 38 Tambahan Lembaran Negara No. 3037) tidak sesuai lagi dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah dan perkembangan keadaan, sehingga perlu diganti;

e. Bahwa Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa (lembaran Negara Tahun 1979 No. 56; Tambahan lembaran Negara No. 3153) yang menyeragamkan nama, bentuk, susunan dan kedudukan pemerintahan desa, tidak sesuai dengan budaya dan perilaku masing-masing daerah.

Keenam butir konsideran di atas, jika diperhatikan cermat, akan memuat beberapa landasan, yakni landasan-landasan yang digunakan untuk mengeluarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Landasan-landasan tersebut adalah landasan filosofi yuridis, politik, sosiologis (sosial budaya) dan ekonomis. Landasan filosofis kelahiran undang-undang ini, sama seperti sebelumnya, yaitu Pancasila sebagai falsafah bangsa Indonesia. Salah satu sila yang ditekankan kembali pemahamannya dalam kehidupan. Berbangsa dan bernegara adalah Sila Kelima yang berbunyi "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia" Keadilan sosial bermakna, universal yang mencakup seluruh aspek kehidupan, apakah keadilan dalam bidang hukum, dalam bidang

politik, ekonomi, sosial dan sebagainya. Oleh karena itu, penting sekali makna keadilan tersebut dapat dipahami lebih konkrit dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Agaknya berdasarkan pengalaman sebelumnya, dimana prinsip desentralisasi tidak dijalankan semestinya, dan bahkan yang terjadi malah praktik sentralisasi. Praktik ini tidak saja dipandang kurang dapat mengakomodasi berbagai aspirasi atau kepentingan daerah dalam banyak hal, tetapi juga telah memberi peluang kepada pusat untuk menjalankan sistem pemerintahan yang cenderung otoritarian, yang jauh meninggalkan prinsip-prinsip keadilan sebagaimana tertuang dalam Sila Kelima Pancasila. Jika dibiarkan begitu saja, jelas pada akhirnya akan memberi peluang disintegrasi bangsa yang luas. Penekanan pada Sila Kelima tersebut juga berarti bahwa sila-sila lainnya ikut termasuk didalamnya, oleh karena seperti telah diuraikan sebelumnya, Pancasila merupakan rangkaian kesatuan yang tak terpisahkan antara satu sila dengan sila lainnya.

Adapun landasan yuridis lahirnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 adalah berbagai peraturan perundang-undangan, yang meliputi :

a. Pasal I ayat (1), Pasal 5 ayat (1), Pasal 18, dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945.
b. Ketetapan MPR RI No. X/MPR/I 999 tentang Pokok-pokok Reformasi Pernbangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.
c. Ketetapan MPR RI No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme;
d. Ketetapan MPR RI No. XVI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;

e. Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukkan MPR, DPR, dan DPRD (Lembaran Negara Tahun 1999 No. 24, Tambahan Lembaran Negara No. 3811).

Dengan berbagai peraturan perundang-undangan di atas, maka undang undang mengenai pemerintahan daerah sebelumnya sudah dianggap tidak sesuai lagi. Misalnya, menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dikatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/ Wakil Walikota kepada Presiden[1], sedangkan menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 DPRD hanya melakukan pencalonan dan memilih calon Kepala Daerah[2]. Berarti telah terjadi pertentangan antara kedua undang-undang tersebut. Oleh karena sistem hukum Indonesia menganut sistem tata urut peraturan perundang-undangan (*hierarchy of norms*) sebagaimana dikeluarkannya Ketetapan MPR tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-Undangan, terakhir melalui Ketetapan MPR RI No. III/ MPR/2000, maka pertentangan itu tidak boleh terjadi.

Sistem tata urut peraturan perundang-undangan menghendaki terciptanya taraf sinkronisasi dan harmonisasi tata hukum, baik secara vertikal maupun horizontal[3]. Dalam tata urut peraturan perundang-undangan tersebut tidak boleh saling kontradiktif atau bertentangan satu sama lainnya, baik dalam materi maupun dalam pengaturan. Jadi, dikarenakan adanya pertentangan antara Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 dengan peraturan perundang-undangan lainnya, secara vertikal maupun horizontal, maka menjadi suatu keharusan mengganti undang-undang ini dengan mengeluarkan undang-undang tentang pemerintah daerah yang baru.

Berikutnya landasan politis lahirnya Undang-undang No. 22 Tahun 1999. Dalam huruf b konsideran di atas dikatakan "bahwa

---

[1] Undang-Undang No 22 Tahun 1999, Pasal 34 ayat (2) huruf b.

[2] Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, Pasal 15 ayat (1).

[3] Soejono Soekanto dan Sri Marmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat,* Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm.74.

dalam penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi." Paling tidak, ada dua poin yang terkandung dalam rumusan tersebut, yaitu bahwa pentingnya prinsip-prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah dan bahwa prinsip-prinsip demokrasi tersebut tidak dijalankan semestinya pada penyelenggaraan otonomi daerah sebelumnya.

Berbicara mengenai prinsip-prinsip demokrasi, tentunya tidak sedikit ahli politik mengemukakan teori-teorinya. Namun sebagai suatu analogi, kiranya teori demokrasi yang dikemukakan Robert. A.Dahl, di antaranya, perlu dicermati. Robert A. Dahl, seperti dikutip Afan Gaffar, mengatakan ada tujuh indikator bagi demokrasi secara empirik, yaitu:[4]

a. Control over governmental decisions about policy is constitutionally vested in elected officials.

b. Elected officials are chosen and peacefidly rervioved in relatively frequent, fair in free elections in wich coercion is quite limited.

c. Practically all adults have the right to vote in these elections.

d. Most adults have the right to run for public offices for wich candidates run in these elections.

e. Citizens have an effectively enforced right to freedom of expression, particularly political expression, including critism of the officials, the conduct of the government, the prevailing politicaL economic, and social system, and the dominant ideology.

f. They also have acces to alternative sources of information that are not monopolized by the government or any other single group.

g. Finally they have and effectively enforced right to form and join autonomous associations, including political associations, suc'h as political parties and interst groups, that attempt to influence the government by competing in elections and by other peaceful means.

---

[4] Afan Gaffar, *Op.cit.*,Hlm.7.

Jadi, indikator demokrasi yang dapat dipandang, bukan saja adanya kesempatan rakyat untuk mempergunakan hak-haknya secara bebas, damai dan rahasia dalam suatu pemilihan umum, tetapi juga ditandai oleh pemberian hak-hak rakyat secara luas. Seperti rakyat berhak untuk mencalonkan dan dicalonkan dalam jabatan publik, bebas dalam berekspresi, dapat mengkritisi perilaku dar kebijakan pemerintah dalam berbagai bidang, mendapatkan informasi membentuk dan bergabung dalam suatu organisasi, dan sebagainya.

Sementara menurut Afan Gaffar sendiri, suatu *political order* dikatakan menggunakan sistem yang demokratis apabila ditemukan indikator-indikator sebagai berikut: [5]

1. Adanya akuntabilltas. Dalam demokrasi, setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya, baik terhadap ucapannya maupun terhadap perilakunya.
2. Adanya rotasi kekuasaan. Dalam demokrasi, peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, dan dilakukan secara teratur dan damai.
3. Adanya rekruitmen politik yang terbuka. Dalam demokrasi, setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi jabatan politik, mempunyai peluang yang sama untuk mengisi jabatan tersebut.
4. Adanya pemilihan umum. Dalam negara demokrasi, setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih dengan bebas sesuai nuraninya dalam suatu pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala.
5. Adanya kebebasan untuk menikmati hak-hak dasar sebagai warga negara, baik hak untuk menyatakan pendapat (*freedom expression*), hak berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly*), menikmati pers yang bebas (*freedom of press*), menentukan pilihan politik, maupun hak menyangkut masalah pribadi dan masyarakat disekitarnya.

---

[5] *Ibid,*hlm.7-9.

Kriteria-kriteria atau indikator-indikator tersebut juga melahirkan suatu pemahaman demokrasi secara universal, yaitu pemahaman demokrasi yang tidak *ethnosentrisme*, tetapi juga membuka peluang untuk berasimilasi dengan nilai-nilai lokal dalam lingkungan politik tertentu. Pemahaman demokrasi yang universal, di mana demokrasi tidak lagi dipahami dari segi substantifnya saja dengan memberikan apa yang menjadi hak-hak rakyat, namun juga dilihat dari segi proseduralnya, yaitu bagaimana mekanisme penyampaian hak-hak tersebut.

Jika prinsip-prinsip demokrasi tersebut dikaitkan dengan penyelenggaraan otonomi daerah sebelumnya, jelas akan ditemukan adanya penyimpangan, khususnya mengenai kesempatan pihak lokal untuk untuk berpartisipasi luas dalam menempati jabatan publik. Undang-Undang No. 5 tahun 1974, hampir sama sekali tidak memberi kesempatan kepada daerah, kecuali semuanya ditentukan oleh pusat. Dalam pemilihan Kepala Daerah, daerah melalui wakilnya (DPRD) hanya dapat melakukan pencalonan dan pemilihan calon, itupun setelah lebih dulu bermusyawarah dan bermufakat dengan pihak pusat, baik Menteri Dalam Negeri bagi DPRD I maupun Gubernur bagi DPRD II. Ketentuan demikian itu dapat mematikan kreativitas dan potensi politik lokal, yang gilirannya dapat menimbulkan gejolak ditengah-tengah masyarakat. Oleh karena itu, Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid mengatakan :

> *Kebijaksanaan otonomi daerah melalui Undang-undang No. 22 Tahun 1999 memberikan otonomi yang sangat luas kepada Daerah, khususnya Kabupaten dan Kota. Hal itu ditempuh dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat masyarakat di Daerah, memberi peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di Daerah peningkatan efisiensi pelayanan publik di Daerah, peningkatan efisiensi percepatan pembangunan Daerah, dan pada akhirnya diharapkan pula penciptaan cara berpemerintahan yang baik (good governance).*[6]

Jelasnya, keinginan untuk menghidupkan kembali pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi di daerah, sehingga daerah dapat melakukan proses politiknya secara luas. Oleh karena, pada masa

[6] Syaukani HR. Afan Gaffar dan Ryas Ryasid, *Op Cit.*Hlm.211

sebelumnya, prinsip-prinsip demokrasi tersebut tidak dijalankan semestinya di daerah, bahkan yang terjadi adalah proses marginalisasi nasional. Dengan menekankan tuntutan tanggung jawab, pada masa sebelumnya, daerah tidak diberi peluang untuk mengambil keputusan atau kebijaksanaan yang dapat dipandang merugikan kepentingan Pusat, misalnya saja ia dalam Pemilihan Kepala Daerah, sebagaimana telah disinggung di atas.

Salah satu upaya untuk melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi tersebut adalah dengan penguatan peran DPRD melalui fungsi dan wewenangnya. [7] DPRD harus aktif dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya sebagai wakil rakyat. Dalam hal ini, DPRD tidak saja menjalankan fungsi dan wewenang seperti biasanya fungsi legislatif, budgeter, kontroler, tetapi juga aktif menjalankan fungsi politiknya untuk membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, memperhatikan dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi. Oleh karena itu, jangan heran kalau dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, fungsi dan wewenang DPRD diberikan dalam bentuk yang kuat dan luas.

Disamping pemberdayaan DPRD, prinsip-prinsip demokrasi juga dibangun melalui penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik kepada daerah, pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur setempat, dan pembinaan serta pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang menunjang upaya memelihara keharmonisan sosial sebagai suatu bangsa.[8]Jelasnya, upaya-upaya tersebut dilakukan dengan maksud untuk lebih meningkatkan partisipasi masyarakat daerah dalam menegakkan prinsip-prinsip demokrasi yang sebelumnya kurang, atau bahkan ditiadakan sama sekali. Disinilah letak pentingnya prinsip-prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena itu menurut Ni'matul Huda, disamping, secara formal bertujuan untuk memperluas

---

[7] *Ibid,* Hlm.176.

[8] *Ibid,* Hlm 177

partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, juga sebagai usaha mewujudkan kesejahteraan yang bersanding dengan prinsip negara kesejahteraan dan sistem pemencaran kekuasaan menurut dasar negara berdasarkan atas hukum.[9]

Sejalan dengan itu, maka prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab sebelumnya yang mensejajarkan antara asas desentralisasi dengan dekonsentrasi dalam teori, sedangkan dalam praktik lebih dekonsentrasi diubah dengan prinsip otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab dengan penekanan pada asas desentralisasi. Dalam butir h Bagian Penjelasan mengenai Dasar Pemikiran dikatakan:

> *Kewenangan otonomi luas adalah keleluasan Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan monoter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Disamping itu, keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangann yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai perencanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.*
>
> *Yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan dibidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh hidup, dan berkembang diperlukan daerah.*
>
> *Yang dimaksud otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.*

Jadi, pada dasarnya landasan politis lahirnya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 adalah keinginan untuk membangun prinsip-prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah,

---

[9] Ni'matul Huda.*Kewenangan DPRD Dalam Pemerintahan Kepala Daerah,* Dalam Jurnal Magister Hukum, Vol.2. No. Juni 2002.Yogyakarta,Hlm.32.

di mana prinsip-prinsip tersebut pada masa sebelumnya tidak dijalankan semestinya atau bahkan ditiadakan sama sekali. Orde Baru yang memandang otonomi lebih kepada kewajiban ketimbang hak, yaitu kewajiban untuk menyukseskan pembangunan nasional dengan tujuan memperkuat keutuhan negara kesatuan. Oleh karena itu, menurut pandangannya, demi pembangunan nasional dan demi keutuhan negara kesatuan, maka hak-hak lokal, khususnya hak-hak politik, dapat saja dikesampingkan keberadaannya.

Demikian juga mengenai landasan sosiologis, yakni berbagai prinsip atau nilai yang hidup ditengah-tengah masyarakat yang dijadikan dasar bagi penyelenggaraan otonomi daerah. Rumusan memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah dalam konsideran huruf b di atas, dapat dikatakan sebagai suatu pengakuan bahwa bangsa Indonesia memilliki keanekaragaman yang luas, baik dari sisi suku, budaya, adat dan sebagainya. Keanekaragaman tersebut tidak mungkin dijadikan suatu keseragaman (*uniformity*), melainkan tetap mengakui perbedaan di bawah negara kesatuan, sebagaimana maksud semboyan *Bhinneka Tunggal Ika.*[10] Tetapi keaneka ragaman tersebut tidak akan terakomodasi dengan baik selama segala selama segalanya diatur oleh pusat (sentralisasi), dan daerah tidak diberi kesempatan untuk mengembangkan berbagai keanekaragaman adat dan budaya secara lebih luas. Oleh karena itu, diperlukan suatu undang-undang mengenai otonomi daerah yang dapat mengakomodasi keanekaragaman budaya bangsa yang tesebar dari Sabang sampai Merauke.

Terakhir mengenai landasan ekonomi, yakni berbagai pertimbangan ekonomis dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Penting untuk disadari, bahwa secara geografis negara Indonesia merupakan negara kepulauan, sehingga antara pusat dengan daerah atau daerah yang satu dengan daerah yang lainnya tidak saja berjauhan letaknya tetapi juga dipisahkan oleh pulau-pulau.

[10] Istilah Bhinneka Tunggal Ika berasal dari lontar Sutasoma karya Empu Tantular yang antara lain berbunyi "Bhinneka Tunggal Ika, tanhana Dharma mangrwa" maksudnya, berbeda itu satu, tidak ada kebenaran (agama) mendua. Lihat Hilman Hadikusuma, Bahasa Hukum Indonesia, Alumni Bandung, 1992, hlm. 65.

Kondisi yang demikian tidak akan efektif apabila hanya dikelola oleh pemerintah pusat, oleh karena kebutuhan suatu daerah belum tentu sama dengan keinginan pusat. Akibatnya bukan saja proses pembangunan mengalami hambatan karena besarnya biaya yang akan dikeluarkan, namun juga hasil-hasil pembangunan tersebut tidak dapat dinikmati secara merata oleh rakyat karena berbedanya kebutuhan daerah dengan keinginan pusatnya atau karena hasil-hasil pembangunan memang hanya berputar disekitar metropolitan saja. Disinilah perbedaan antara negara yang memiliki wialayah luas, Indonesia misalnya, dengan negara-negara kecil lainnya. Bagi negara-negara yang memiliki wilayahnya kecil, seperti halnya Singapura, maka pemerintah daerah yang desentralisasi dirasakan kurang perlu karena segala sesuatunya dapat ditangani oleh pemerintahan pusat secara langsung.

Sehubungan dengan ini, Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid mengatakan:

> *Otonomi Daerah yang dicanangkan seperti sekarang ini diharapkan akan mempercepat pertumbuhan dan pembangunan daerah, disamping menciptakan pembangunan antar daerah di Indonesia, kebijaksanaan pembangunan yang sentrtalistik dampaknya sudah diketahui, yaitu ketimpangan antar daerah, terutama antara Jawa dan Luar Jawa dan antara Indonesia Bagian Barat dan Indonesia Bagian Timur. Ahli pembangunan ekonomi regional sudah melakukan kajian yang intensif akan hal itu.*[11]

Oleh karena itu, agar jangan kesalahan sebelumnya terulang kembali dan guna menatap masa depan yang lebih baik, maka diperlukan suatu Undang-undang yang secara proporsional yang dapat mengatur, membagi, dan memamfaatkan sumber daya nasional, serta memberikan perimbangan keuangan antara pusat dengan daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, serta peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana maksud konsideran huruf c di atas.

---

[11] Syaukani HR. fan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Op.Cit.*, hlm.217-218.

Dengan menggunakan berbagai landasan tersebut, diundangkanlah Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada tanggal 7 Mei 1999, melalui Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 60 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 3839. Diundangkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, berarti undang-undang mengenai pemerintah daerah sebelumnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, termasuk juga Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 dinyatakan tidak berlaku lagi.

5.2 Struktur Pemerintahan Daerah

Jika dilihat dari lembaga kekuasaan yang ada di daerah, Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tidak berbeda dengan undang-undang sebelumnya, yang menentukan adanya dua lembaga kekuasaan, yaitu DPRD dan Kepala Daerah. Hal yang umum digunakan, seperti kebanyakan negara lainnya, bahwa Pemerintahan Daerah yang terdiri dari sekurang-kurangnya DPRD dan Kepala Daerah yang bertujuan menyelenggarakan pelayanan dan pengaturan umum di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Jenis tersebut, menurut S.H. Sarundajang, merupakan jenis pemerintahan daerah sebagai unit perwakilan dengan tujuan umum.[12]

Tetapi ketika dilihat dari struktur antara lembaga-lembaga kekuasaan di daerah, jelas terjadi perbedaan yang besar antara Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 denga undang-undang sebelumnya. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tidak saja memperjelas makna pemerintahan dalam arti luas dan arti sempit, atau arti pemerintahan daerah, tetapi juga memperjelas kedudukan masing-masing lembaga DPRD dan Kepala Daerah dalam bentuk lembaga-lembaga yang terpisah secara formal. DPRD berkedudukan sebagai lembaga atau Badan Legislatif Daerah dan Pemerintahan Daerah berkedudukan sebagai Badan Eksekutif Daerah diartikan

---

[12] S.H. Sarundajang, *Op.Cit.*, Hlm.3.

sebegai Pemerintah dalam arti sempit, yakni suatu lembaga yang mengurus bidang eksekutif, yang terdiri dari atas Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya diluar DPRD.[13] Dengan demikian dalam struktur Pemerintahan Daerah, seperti sebelumnya.

5.2.1 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Menurut Pasal 15 undang-undang ini, bahwa kedudukan, susunan tugas, wewenang, hak, keanggotaan, pimpinan, dan alat kelengkapan DPRD diatur dengan undang-undang. Adanya ketentuan tersebut, kelihatannya sebagai indikasi bahwa disamping adanya upaya harmonisasi dan sinkronisasi dalam tata peraturan perundang-undangan, juga sebagai indikasi bahwa Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tidak memuat secara jelas mengenai susunan tugas, wewenang, hak, keanggotaan, pimpinan, dan kelengkapan DPRD.

Undang-Undang yang dimaksud oleh pasal 15 tersebut adalah Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Dalam undang-undang tersebut secara jelas diuraikan mengenai hal-hal yang dimaksud oleh Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 di atas. Khususnya yang berhubungan dengan struktur pimpinan, mekanisme pengangkatan dan mekanisme pemberhentian anggota DPRD.

Pimpinan DPRD menurut undang-undang ini adalah pimpinan DPRD bersifat kolektif, terdiri dari seorang Ketua dan sebanyak-banyak tiga orang Wakil Ketua yang mencerminkan fraksi-fraksi yang berdasarkan urutan besarnya jumlah anggota fraksi.[14] Tata cara pemilihan Pimpinan DPRD diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD itu sendiri. Adapun mengenai mekanisme pengangkatan anggota DPRD, bahwa pengisian keanggotaan DPRD dilakukan melalui Pemilu dan pengangkatan. Keanggotaan berdasarkan Pemilu adalah anggota DPRD, yaitu yang berasal dari partai politik hasil pemilu, sedangkan keanggotan berdasarkan pengangkatan

[13] Undang-undang No. 22 Tahun 1999, pasal 1 huruf b dan c, pasal 14 ayat (1) dan (2).

[14] Undang-Undang No. 4 tahun 1999, pasal 24 dan Pasal 31

adalah anggota DPRD yang berasal dari ABRI. Komposisi anggota DPRD yang diangkat sebesar 10 % dari jumlah anggota DPRD.[15]

Kelihatannya undang-undang ini masih menentukan adanya anggota DPRD yang masih diangkat, yakni diangkat mewakili TNI dan Polri yang sebelumnya disebut sebagai ABRI. Sebenarnya, menurut Magir Manan, seluruh Anggota DPRD secara langsung melalui pemilu. Oleh karena keanggotaan yang diangkat bertentangan dengan UUD 1945, tidak ada perwakilan fungsional dalam DPRD, dan yang ada hanyalah perwakilan politik langsung mewakili rakyat yang ditentukan melalui Pemilu.[16]

Wacana untuk mengembalikan TNI dan Polri pada peran sebagai alat Pertahanan Negara, memang begitu mengumandang pada Era Reformasi. TNI dan Polri sudah diharapkan untuk tidak lagi melibatkan diri dalam politik praktis seperti halnya menjadi anggota DPRD demikian juga DPR pada sebelumnya. Pencegahan tersebut kemudian dituangkan dalam ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia. Menurut ketetapan ini, peran politik TNI dan Polri untuk menerima arah kebijakan nasional di MPR termasuk di DPR dan DPRD paling lama sampai 2009. [17] hal ini telah dibuktikan dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, dimana keberadaan TNI dan Polri telah ditiadakan dalam keanggotaan MPR, DPR dan DPRD, dengan demikian, pada dasarnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 4 tahun 1999, masih menentukan adanya perwakilan TNI dan Polri dalam DPRD adalah sebagai upaya untuk menguranginya secara bertahap hingga akhirnya ditiadakan sama sekali. Hal itu secara jelas dapat dilihat dari ketentuan mengenai keanggotaan TNI dan Polri yang diangkat hanya sebesar 10 % dari seluruh jumlah anggota DPRD, sementara menurut undang-undang sebelumnya,

---

[15] *Ibid,* Pasal 18 dan 25

[16] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op, Cit.,*Hlm. 111

[17] Ketetapan MPR RI No. VII/2000, Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 Ayat (2)

keanggotaan golongan karya ABRI diangkat sebanyak 1/5 dari keseluruhan anggota DPRD.

Khususnya bagi calon anggota dari partai politik peserta pemilihan umum, ditentukan adanya persyaratan-persyaratan untuk menjadi anggota DPRD. Menurut Undang-undang No. 4 tahun 1999, persyaratan-persyaratan tersebut meliputi:

a. Warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 tahun serta bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
b. Dapat berbahasa Indonesia dan cakap menulis serta membaca huruf latin serta berpendidikan serendah-rendahnya sekolah lanjutan tingkat pertama atau yang berpengetahuan sederajat dan berpengalaman dibidang kemasyarakatan dan/atau kenegaraan;
c. Setia kepada cita-cita proklamasi 17 Agustus 1945, Pancasila sebagai dasar negara, dan Undang-undang Dasar 1945;
d. Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia termasuk organisasi massanya, atau bukan seseorang yang terlibat langsung dalam G-30-S/PKI atau organisasi terlarang lainnya;
e. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
f. Tidak sedang menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
g. Nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya.[18]

Bagi anggota DPRD juga dikenakan beberapa larangan rangkap jabatan maupun larangan untuk melakukan sesuatu tindakan. Dalam hal rangkap jabatan, anggota DPRD dilarang merangkap jabatan di lingkungan pemerintahan dan peradilan disemua tingkatan, merangkap jadi anggota DPR, atau merangkap jadi anggota DPRD

[18] Undang-Undang No. 4 Tahun 1999, Pasal 3 ayat (1)

dari daerah lainnya. Sedangkan larangan untuk melakukan sesuatu tindakan, dimana anggota DPRD dilarang melakukan pekerjaan/ usaha yang biayanya berasal dari APBN dan/atau APBD.[19]

Mengenai mekanisme pemberhentian anggota DPRD, maka pemberhentiannya dinamakan dengan berhenti antar waktu. Anggota DPRD yang berhenti antar waktu, karena adanya alasan-alasan sebegai berikut: a. meninggal dunia, b. atas permintaan sendiri secara tertulis kepada pimpinan DPRD, c. bertempat tinggal di luar wilayah Daerah yang bersangkutan, d. tidak memenuhi lagi syarat-syarat sebagai anggota DPRD berdasarkan keterangan yang berwajib, e. dinyatakan melanggar sumpah/janji sebagai anggota DPRD, f. terkena larangan perangkapan jabatan menurut undang-undang ini, dan g. melanggar larangan yang telah ditentukan oleh undang-undang ini.[20]

Adapun mengenai siapa yang menggantikan kedudukan anggota yang berhenti antar waktu tersebut, pada dasarnya tidak berbeda dengan undang-undang sebelumnya, dimana calon penggantinya yang berasal dari posisi yang sama sebelumnya, baik dari parti politik peserta pemilihan umum maupun dari TNI/Polri, calon anggota DPRD yang berasal dari partai politik hasil Pemilu, di usulkan oleh pimpinan Partai Politik di daerah yang bersangkutan dari DCT wakil partai politik di daerah pemilihan yang sama.[21] Seperti halnya pada peresmian pangkat anggota DPRD di atas, pada peresmian pemberhentianya juga dilakukan oleh pejabat yang sama, yaitu secara administrasi melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden sebagai kepala negara bagi anggota DPRD I dan secara administrasi pula melalui Gubernur atas nama Presiden juga sebagai Kepala Negara bagi anggota DPRD II.[22]

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa kedudukan DPRD menurut Undang-Undang No. 22 tahun 1999 jauh lebih kuat dari

---

[19] *Ibid,* Pasal 41 dan Pasal 42.
[20] *Ibid*, Pasal 21ayat (1) dan Pasal 28 ayat (1)
[21] *Ibid,* Pasal 21 ayat (2) dan Pasal 28 ayat (2).
[22] *Ibid*, pasal (4) dan pasal 28 ayat (4)

sebelumnya. Disamping tidak ada peluang pemerintah intervensi terhadap keanggotaan tersebut seperti sebelumnya ada peluang pemerintah untuk memberhentikan seorang anggota DPRD melalui mekanisme penggantian oleh partai politiknya (*di-recall*), juga dalam kedudukan DPRD sebagai bagian dari struktur pemerintah daerah telah dipisahkn secara formal dengan Pemerintah Daerah. Pemisahan tersebut, dimaksudkan untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintah daerah terhadap rakyat.[23] Sementara indikasi telah dihilangkannya intervensi pemerintah, dapat diperhatikan dari ketentuan mengenai pemilihan pimpinan DPRD, meknisme pengangkatan, mekanisme pergantian antar waktu dan mekanisme pemberhentiannya.

5.2.2 Kepala Daerah

Menurut Undang-Undang No. 22 tahun 1999, hanya Gubernur yang masih memiliki dua kedudukan, yaitu sebagai Kepala Dearah Provinsi dan wakil pemerintah. Oleh karena itu, disamping untuk tugas-tugas pemerintah tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas wilayah kabupaten/kota serta melaksanakan kewenangannya otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota, juga untuk menjaga adanya hubungn yang serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka NKRI[24]. Bahkan menjadi tidak jika hubungan tersebut telah dihilangkan, yang berarti telah terjadi penggunan konsep federal dan bukan otonomi.

Meskipun tidak berkedudukan sebagai wakil pemerintah Bupati/Walikota tetap menyampaikan pertanggungjawabannya kepada Presiden, seperti halnya Gubernur, bentuk pertanggungjawaban tersebut adalah kewajiban menyampaikan laporan atas penyelenggaraan pemerintah daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, dengan tembusan kepada

---

[23] Undang-undang No. 22 tahun 1999. Penjelasan Umum Bagian 4 Mengeni Susunan Pemerintah Daerah dan Hak DPRD.

[24] *Ibid*, Butir g bagian penjelasan umum mengenai dasar pemikiran.

Gubernur bagi kepala daerah kabupaten dan kepala daerah kota, sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun, jika dipandang perlu oleh kepala daerah atau apabila diminta oleh Presiden.[25] Jadi pertanggungjawaban yang dimaksud adalah laporan mengenai penyelenggaraan eksekutif daerah kepada presiden sebagai lembaga eksekutif negara tertinggi, dengan kata lain bukan bentuk pertanggungjawaban yang dapat memberikan konsekuesi seperti sebelumnya.

Sebagai kepala daerah, lembaga ini baik sebagai Gubernur, Bupati atau Walikota bertanggungjawab kepada DPRD masing-masing.[26] Pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD disini, berbeda dengan bentuk pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1974. Perbedaannya karena menurut Undang-Undang No 22 tahun 1999, pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD bukan merupakan formalitas belaka melainkan memiliki konsekuensi-konsekuensi. Ada konsekuensi itu terkait erat dengan perubahan dalam mekanisme pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah itu sendiri menurut undang-undang ini.

Dalam mekanisme pengangkatan, Kepala Daerah diangkat melalui pemilihan secara bersamaan dengan wakil kepala daerah oleh DPRD, setelah sebelumnya dilaksanakan dua proses, yaitu proses pencalonan dan pemilihan. Namun sebelum kedua proses tersebut dilaksanakan, terlebih dahulu dibentuk Panitia Pemilihan. Menurut Undang-undang ini, Ketua dan Para Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah Ketua dan Wakil Ketua Panitia Pemilihan merangkap sebagai anggota, sementara Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah sekretaris Panitia Pemilihan, tetapi bukan anggota.[27]

Pertama, proses pencalonan. Proses pencalonan Kepala Daerah diisi dengan beberapa tahapan, yakni mulai dari tahap penyaringan

---

[25] *Ibid*, Psal 31Ayat (2), Ayat (5) dan pasal 44 ayat (3)

[26] *Ibid*, pasal 31 dan 32

[27] *Ibid,* Pasal 34

bakal calon, pemeriksaan persyaratan bakal calon, pengajuan bakal calon, penyampaian visi dan misi bakal calon, hingga penetapan calon. Pada tahap penyaringan calon, setiap fraksi dapat melakukan kegiatan penyaringan pasangan bakal calon sesuai dengan syarat yang telah ditetapkan Undang-undang. Jadi setiap pasangan yang berkeinginan untuk menjadi bakal calon Kepala Daerah dapat menghubungi setiap fraksi yang ada di DPRD yang bersangkutan, oleh karena fraksilah yang berwenang menetapkan pasangan bakal calon Kepala Daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah dan menyampaiakannya dalam rapat paripurna kepada pimpinan DPRD. Sungguhpun demikian, tidak berarti bahwa setiap fraksi harus mengajukan pasangan bakal calon. Namun satu fraksi dapat mengajukan lebih dari satu pasangan atau secara bersama-sama dengan fraksi lainnya mengajukan satu pasangan bakal calon.[28]

Tahap pemeriksaan persyaratan bakal calon, diisi dengan kegiatan-kegiatan pemeriksaan berkas identitas mengenai bakal calon berdasarkan persyaratan yang telah ditetapkan sebelumnya. Selain harus berkewarganegaraan Republik Indonesia, persyaratan-persyaratan calon Kepala Daerah tersebut juga meliputi:

a. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
b. Setia dan taat kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pemerintah yang sah.
c. Tidak pernah terlibat dalam kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 yang dinyatakan dengan Surat Keterangan Ketua Pengadilan Negeri.
d. Berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Tingkat Atas dan Atau Sederajat;
e. Berumur sekurang-kurangnya tiga puluh tahun;
f. Sehat Jasmani dan Rohani;
g. Nyata-nyata tidak terganggu jiwa ingatannya;
h. Tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana;

[28] *Ibid,* Pasal 36. dalam Pasal 33

i. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan Pengadilan Negeri;
j. Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
k. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi; dan
l. Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Daerah.[29]

Setelah bakal calon Kepala Daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah memenuhi persyaratan sesuai dengan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Panitia Pemilihan, fraksi-fraksi akan mengajukan pasangan bakal calon tersebut kepada DPRD untuk ditetapkan sebagai calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah, apa yang disebut sebagai tahap pengajuan bakal calon. Dalam tahap ini, setiap fraksi atau beberapa fraksi memberikan penjelasan mengenai bakal calonnya, melalui rapat paripurna DPRD.[30]

Ketika nama-nama pasangan bakal calon telah disampaikan oleh fraksi melalui rapat paripurna DPRD, berarti proses selanjutnya menjadi tugas Pimpinan DPRD. Tugas pertamanya adalah mengundang pasangan bakal calon untuk menjelaskan visi, misi, serta rencana-rencana kebijakan apabila bakal calon dimaksud terpilih sebagai Kepala Daerah. Atau apa yang dikenal sebagai tahap penyampaian visi dan misi. Dalam tahapan ini, anggota DPRD dapat melakukan tanya jawab dengan para bakal calon. Kemudian Pimpinan DPRD dan pimpinan fraksi-fraksi melakukan penilaian atas kemampuan dan kepribadian para bakal calon dan melalui musyawarah atau pemungutan suara menetapkan sekurang-kurangnya dua pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.[31] Di sini, secara teoritis, terlihat bahwa tahap penyampaian visi dan misi memiliki peranan yang cukup berarti bagi upaya penetapan calon selanjutnya.

Oleh karena pada tahapan ini akan dinilai atau diukur kemampuan dan kepribadian bakal calon. Namun secara praktis,

---

[29] *Ibid,* Pasal 33 dan Pasal 35 ayat (1) huruf a
[30] *Ibid,* Pasal 35 ayat (2) dan Pasal 37 ayat (1).
[31] *Ibid,* Pasal 37

tahap penyampaian visi dan misi tersebut tidak dapat banyak, bahkan tidak sama sekali, mempengaruhi upaya penetapan calon. Oleh karena tidak sedikit bakal calon yang memiliki kemampuan dan kepribadian bernilai plus secara umum, namun tidak ditetapkan menjadi calon atau dikalahkan oleh bakal calon yang memiliki kemampuan dan kepribadian tergolong minus. Namun sebenarnya, kenyataan praktis tersebut tidak dapat disalahkan sepenuhnya, karena selain abstraknya ukuran kemampuan dan kepribadian yang dimaksud juga karena adanya peluang untuk melakukan pemungutan suara dalam penetapan pasangan bakal calon menjadi calon. Jelasnya, meskipun pada tahap penetapan pasangan calon dapat melalui jalan musyawarah antara pimpinan DPRD dengan pimpinan fraksi-fraksi, juga dimungkinkan adanya pemungutan suara antar anggota DPRD, dan bentuk pemungutan suara sering terjadi.

Nama-nama pasangan calon yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD melalui suatu keputusan, kemudian dikonsultasikan kepada Presiden bagi calon Gubernur/Wakil Gubernur dan hanya diberitahukan kepada Gubernur bagi calon Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota. [32] Dilakukannya konsultasi tersebut, karena kedudukan Gubernur selaku Wakil Pemerintah di daerah.[33] Sebagai pimpinan pemerintah tertinggi, Presiden berhak untuk mengetahui lebih jauh siapa-siapa saja yang bakal dipilih menjadi wakilnya. Hak Presiden tersebut bukanlah berbentuk formalitas belaka, karena jika kenyataannya seorang calon tidak memenuhi persyaratan-persyaratan yang ditentukan undang-undang, dan hal itu dapat dibuktikan, maka presiden berwenang mengeluarkan keputusan penangguhan mengenai pemilihan Gubernur yang bersangkutan, guna menjalani proses hukum. Bahkan jika sudah dipilih pun tetap dapat dibatalkan sebagaimana halnya kasus Gubernur Lampung.[34]

---

[32] *Ibid,* Pasal 38 ayat (1) dan (2)

[33] *Ibid,* penjelasan Pasal 38.

[34] Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor. 8 Tahun 2003, Presiden melalui Mendagri menunjuk Pelaksana Harian Gubernur Lampung. Mendagri menunjuk Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Depdagri Tursadi Alwi sebagai PLH tersebut. Gubernur terpilih Azizier Dianis Tabrani/Ansory Yunus terlibat kes hukum yang dipilih

Tetapi bukan berarti dengan adanya mekanisme konsultasi itu Presiden dapat membuat keputusan lain yang bertentangan dengan undang-undang, khususnya mengenai persyaratan-persyaratan calon Kepala Daerah. Jika hal itu yang dilakukan oleh Presiden sama artinya dengan ketentuan dua undang-undang mengenai pemerintahan daerah sebelumnya, dimana Presiden mempunyai kewenangan sentralistik dalam pengangkatan Kepala Daerah. Kewenangan sentralistik yang bersifat preventif dan penuh dengan pertimbangan kebijakan *(beleid)* yang tidak terukur secara hukum seperti inilah, menurut Bagir Manan, dapat menjadi biang dari sumber penyalahgunaan wewenang *(Willekeur)* atau sekurang-kurangnya tidak sesuai dengan tujuan *(Detaurnement depauvoir).* [35] Jadi, sekali lagi maksud konsultasi tersebut adalah sebagai upaya tindakan preventif untuk terlaksananya aturan hukum secara baik atau demi *Law Enforcement* itu sendiri.

Kedua, proses pemilihan, proses pemilihan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya dua pertiga dari anggota DPRD, apabila anggota DPRD belum mencapai kuorum, pimpinan rapat dapat menunda rapat paling lama satu jam. Apabila juga belum mencapai kuorum, rapat paripurna diundur lagi paling lama satu jam. Tetapi, apabila sudah dua kali penundaan belum juga mencapai kuorum, maka selanjutnya pemilihan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah tetap dilaksanakan, walaupun tidak mencapai kuorum.[36]

Setiap anggota DPRD mempunyai satu hak suara, dan karenanya dapat memberikan haknya kepada satu pasang calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dari pasangan calon yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD. Oleh karena menetapkan pilihannya adalah haknya tersebut, dan karena itu juga proses pemilihan ini dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur

---

oleh DPRD tanggal 30 Desember 2002. Harian Kompas, 6 Februari 2003.

[35] Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, *Op. Cit*.Hlm. 130-131

[36] Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 39 ayat (1), (2) dan (3).

dan adil. Pasangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang memperoleh suara terbanyak pada pemilihan ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden.[37]

Kata disahkan tersebut, jika berpedoman pada ketentuan administrasi negara, menunjukkan bahwa ketetapan DPRD tentang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih dapat diterima sebagai suatu bagian dari ketertiban hukum umum *(als een onderdeel van de algemene rechisorde)* yang mempunyai kekuasaan hukum, apabila mendapat pengesahan (persetujuan) Presiden sebagai pihak pemerintahan yang lebih tinggi. Meskipun kata sah tidak memperbincangkan masalah isi atau kekurangan dari ketetapan tersebut, namun tanpa disahkan, ketetapan tersebut belum mempunyai kekuasaan hukum yang berlaku *(geldende rechsorde)*[38]. Jadi setiap calon pasangan yang ditetapkan sebagai Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah oleh DPRD, terlebih dahulu harus mendapatkan pengesahan dari Presiden untuk menjadi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara resmi, atau dengan kata lain pengesahan tersebut hanyalah berbentuk peresmian.

Dalam hal mekanisme pemberhentian Kepala Daerah, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 juga menentukan adanya mekanisme pemberhentian Kepala Daerah yang berbeda dengan dua undang-undang mengenai pemerintah daerah sebelumnya. Memang, jika ditinjau dari alasan pemberhentiannya, tidak mengalami perbedaan yang jauh dengan undang-undang sebelumnya. Karena Kepala Daerah berhenti karena meninggal dunia, atau diberhentikan karena mengajukan berhenti atas permintaan sendiri, berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru, tidak lagi memenuhi syarat sebagai Kepala Daerah melanggar sumpah/janji, melanggar larangan yang telah ditentukan, dan mengalami krisis kepercayaan publik yang luas akibat kes yang melibatkan tanggung

---

[37] *Ibid,* Pasal 20 ayat (1), (2) dan (3)

[38] E. Ultrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia,* Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1994, Hlm. 163-164.

jawabnya, dan keterangannya atas kes itu ditolak oleh DPRD.[39] Kepala Daerah juga dapat diberhentikan apabila terbukti melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman mati sebagai mana yang diatur dalam KUHP, terbukti melakukan makar dan perbuatan yang dapat memecah belah NKRI yang dinyatakan dengan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum,[40]atau pertanggungjawaban akhir tahun Kepala Daerah ditolak untuk kedua kalinya oleh DPRD.[41]

Adapun larangan yang dimaksud adalah larangan-larangan yang ditentukan bagi Kepala Daerah, yang meliputi; a. dilarang turut serta dalam suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah, atau dalam yayasan bidang apapun juga, b. dilarang membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi dirinya, anggota keluarganya, kroninya, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang secara nyata merugikan kepentingan umum atau mendiskriminasikan warga negara dan golongan masyarakat lain, c. dilarang melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan daerah yang bersangkutan, d. dilarang menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang patut dapat diduga akan mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya, dan e. dilarang menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan, selain mewakili daerahnya.[42]

Tetapi jika ditinjau dari mekanisme pemberhentian Kepala Daerah, jelas terdapat perbedaan antara Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dengan undang-undang sebelumnya, salah satu perbedaan tersebut, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 telah merinci ketentuan-ketentuan mengenai mekanisme pemberhentian seorang Kepala Daerah. Mekanisme pemberhentian tersebut, yaitu sebagai berikut:

---

[39] Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 49.

[40] *Ibid,* Pasal 51 dan Pasal 52.

[41] *Ibid* Pasal 46.

[42] *Ibid,* Pasal 48

a. Pemberhentian Kepala Daerah karena alasan-alasan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 49 ditetapkan dengan keputusan DPRD dan disahkan oleh Presiden. Keputusan DPRD ini harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota yang hadir.
b. Kepala Daerah diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui Keputusan DPRD apabila terbukti melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman mati sebagaimana yang diatur dalam KUHP.
c. Kepala Daerah yang diduga melakukan makar dan/atau perbuatan lain dapat memecah belah NKRI diberhentikan untuk sementara dari jabatannya oleh Presiden tanpa melalui Keputusan DPRD. Namun, apabila terbukti melakukan makar dan perbuatan yang dapat memecah belah NKRI yang dinyatakan dengan keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap, diberhentikan dari jabatannya oleh Presiden tanpa persetujuan DPRD. Sehubungan dengan hal ini, setelah melalui proses peradilan ternyata tidak terbukti, maka ia akan diaktifkan kembali dan direhabilitasi selaku Kepala Daerah sampai akhir masa jabatannya.
d. Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawabannya (LPJ) kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran. Kepala Daerah yang ditolak pertanggungjawaban kebijakan pemerintah maupun pertanggungjawaban keuangannya, harus melengkapi dan/atau menyempurnakannya dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari. Kemudian penyempurnaan LPJ tersebut disampaikan kembali kepada DPRD. Tetapi, apabila LPJ dibentuk penyempurnaan ditolak untuk kedua kalinya, DPRD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah yang bersangkutan kepada Presiden.[43]

---

[43] *Ibid,* Pasal 50, 51,52,53,54 dan 55

Dalam bentuk pemberhentian yang pertama diberhentikan oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden ketentuannya tidak berbeda dengan mekanisme pengangkatan di atas, dimana Presiden ketentuannya tidak berbeda dengan mekanisme pengangkatan di atas, di mana Presiden hanya bersifat mengesahkan saja dan tidak membicarakan masalah isi atau kekurangan dari keputusan DPRD tersebut. Oleh karena disamping telah diputuskan berdasarkan sidang DPRD yang mencapai kuorum, juga alasan-alasan pemberhentiannya sudah jelas menurut peraturan perundang-undangan, kecuali alasan karena mengalami krisis kepercayaan publik yang luas akibat kasus yang melibatkan tanggungjawabnya yang sedikit interpretif.[44] Perlunya pengesahan Presiden di sini bukan berarti Presiden yang menentukan keputusan akhir, tetapi sebagai alat pemerintahan yang tertinggi, pengesahan Presiden adalah bersifat meresmikan (menyetujui) keputusan DPRD tersebut agar mempunyai kekuasaan hukum sehingga dapat mempengaruhi ketertiban hukum yang berlaku (*geldende rechtsorde*).

Pada bentuk pemberhentian kedua diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui persetujuan DPRD, Presiden melalui keputusannya langsung memberhentikan Kepala Daerah. Jika memperhatikan ketentuan Pasal 51 dan 52 di atas, paling tidak ada dua alasan, yaitu: *Pertama,* bahwa pemberhentian yang dilakukan adalah murni berdasarkan ketentuan hukum, dan keputusan Presiden diberikan untuk menguatkan keputusan pengadilan sebelumnya, dalam rangka penegakan hukum *(law enforcement). Kedua,* bahwa pemberhentian dilakukan sebagai tindakan yang secepatnya harus diambil oleh Presiden dalam rangka mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketika terjadi tindakan-tindakan yang dapat memecahkan belah bangsa, maka menjadi kewajiban Presiden untuk bertindak cepat, sebagai bentuk

---

[44] Tidak ada ukuran yang baku untuk maksud krisis kepercayaan publik yang luas, akibatnya sangat rentan untuk diinterpretasikan secara politik, sebagai contoh, apa yang jadi ukuran krisis kepercayaan publik yang luas dalam pemecatan Sjachriel Darham sebagai Gubernur Kalimantan Selatan, atau Jefri Noer sebagai Bupati Kabupaten Kampar.

pelaksanaan fungsi pertahanan, keamanan dan ketertiban *(defence, security and protectional function).*

Sedangkan bentuk pemberhentian ketiga, diberhentikan oleh Presiden atas usul DPRD pada dasarnya sebagai konsekuensi dari adanya hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah itu sendiri. Seperti dikatakan dalam Pasal 45 ayat (1) bahwa Kepala Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran. Pertanggungjawaban itu dilakukan untuk mewujudkan pelaksanaan fungsi dan wewenang pengawasan *(control)* DPRD. Tanpa pertanggungjawaban itu, berarti tidak terdapat hubungan kekuasaan antara DPRD dengan Kepala Daerah, sekaligus menunjukkan tidak adanya mekanisme *checks and balances.* Secara lebih jelas pembahasan mengenai hubungan ini dapat dilihat dalam bagian berikutnya mengenai hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif daerah.

5.3 Pergeseran Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

5.3.1 Tugas, Wewenang dan Hak

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dapat dipandang sebagai undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah yang paling banyak memuat tugas dan wewenang DPRD, tentunya jika dibandingkan dengan beberapa undang-undang sebelumnya. Tugas dan wewenang tersebut, terdiri dari: a. memilih Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah. b. memilih anggota MPR dari Utusan Daerah, c. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, d. bersama dengan Kepala Daerah membentuk Perda, e. bersama dengan Kepala Daerah menetapkan APBD, f. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lain, keputusan Kepala Daerah, APBD, kebijakan Pemerintah Daerah dan pelaksanaan kerjasama Internasional di daerah, g. memberikan pendapat dan

pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah, dan h. menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat.[45]

Tugas dan wewenang yang begitu besar, ditambah pula dengan sejumlah hak, dapat menjadikan kekuasaan DPRD semakin lebih kuat atau dikatakan sebagai *legislative heavy,* dan bahkan sebagian pihak menganggap sistem pendistribusian kekuasaan tersebut sebagai bentuk dari sistem pemerintahan parlementer *(parliamentary executive system).* Terlepas benar atau tidaknya dugaan tersebut, tetapi memang Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 telah memberikan wewenang yang begitu luas kepada DPRD, apalagi ditambah sejumlah hak yang *limitative.* Hak-hak DPRD, terdiri dari hak meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, hak meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah, hak mengadakan penyelidikan, hak mengadakan perubahan atas Raperda, hak mengajukan pernyataan pendapat, hak mengajukan Ranperda, hak menentukan Anggaran Belanja DPRD, dan hak menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD.[46]

Sehubungan dengan hak-hak DPRD di atas, Bagir Manan secara panjang lebar menguraikan hal tersebut dalam bukunya Menyongsong Fajar Otonomi Daerah. Uraian-uraian tersebut secara garis besarnya sebagai berikut:

a. Hak meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota. Dalam hal ini. Kepala Daerah tersebut bukan saja menyampaikan pertanggungjawaban pada setiap waktu sesuai permintaan DPRD.
b. Hak meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah. Hak ini disebut juga sebagai hak interpelasi *(Interpelatie)* **y**ang sering digunakan dalam system pemerintahan parlementer *(parliamentary executive system)***,** sebagai langkah menuju permintaan pertanggungjawaban atau mosi tidak percaya kepada pemerintah. Dalam hal ini DPRD menggunakan

[45] Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 18 ayat (1)

[46] *Ibid,* Pasal 19 ayat (1)

hak itu untuk mendapatkan data sebagai dasar meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah.

c. Hak mengadakan penyelidikan merupakan persamaan dari hak angket *(anquette).* Hak penyelidikan *(opsporing* atau *investigation)* yang dilakukan oleh para penegak hukum. Hak penyelidikan DPRD dilakukan untuk menyelidiki keadaan pemerintahan, baik untuk mengetahui pelaksanaan pemerintahan maupun untuk mencari bahan-bahan untuk merumus kebijakan. Sementara hak penyelidikan yang dimiliki oleh para penegak hukum merupakan pendahuluan untuk menemukan bukti awal mengenai dugaan telah terjadi suatu tindak pidana untuk ditingkatkan menjadi penyidikan *(nasporing)*.

d. Hak mengadakan perubahan atas Ranperda sering disebut sebagai hak amandemen. Sebaiknya usul-usul perubahan melalui hak tersebut harus disetujui dan diputuskan terlebih dahulu oleh DPRD sebelum Pemerintah Daerah mengajukan Ranperda.

e. Hak mengajukan pernyataan pendapat disebut juga sebagai resolusi DPR atau DPRD. Resolusi mencermin kehendak atau pandangan DPRD mengenai suatu hal yang dapat mempengaruhi penilaian dan arah yang akan ditempuh. Hak ini menjadi langkah awal untuk mengadakan penyilidikan, meminta keterangan, mengajukan pertanyaan, atau melakukan pembaharuan tertentu.

f. Hak mengajukan Ranperda dikatakan sebagai hak inisiatif. Hak ini sebelumnya hanya memiliki oleh eksekutif. Namun guna memberdayakan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah maka hak ini juga diberikan kepada DPRD.

g. Hak menentukan Anggaran Belanja DPRD disebut hak budget atau hak anggaran. Munculnya hak ini merupakan upaya agar DPRD lebih mandiri, tidak tergantung pada Pemerintah Daerah.

h. Hak menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD. Sebagaimana dimaklumi bahwa tata tertib DPRD merupakan peraturan rumah tangga yang mengatur tata cara DPRD menyelengarakan tugas dan wewenangnya. Oleh karena itu, peraturan tata tertib tersebut hanyalah bersifat internal dan memuat mekanisme atau tata laksana saja.[47]

Di samping hak-hak diatas, DPRD juga memiliki hak-hak lainnya, yaitu hak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintah, dan pembangunan,[48] hak pengajuan pertanyaan, hak protokoler serta hak keuangan dan administrasi, [49] dan imunitatif. Hak-hak ini diberikan dalam rangka untuk menunjang pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD. Oleh karena itu, jika dalam pemenuhan hak-hak tersebut ditemukan adanya pihak-pihak yang sengaja menghambat pelaksanaannya, maka pihak-pihak ini akan dikenakan ancaman pidana, misalnya diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun bagi pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat yang menolak memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintah, dan pembangunan, karena dianggap merendahkan martabat dan kehormatan DPRD.[50]

Agar semua hak DPRD tersebut termasuk juga tugas dan wewenangnya tidak disalah gunakan, maka mekanisme atau tata cara penggunaannya mesti didasarkan pada Peraturan Tata Tertib yang telah ditetapkan.[51] Tetapi, lagi-lagi disini tampak peluang untuk lebih membesarkan kekuasaan DPRD, dimana Peraturan Tata Tertib DPRD tersebut ditetapkan dengan keputusan DPRD itu sendiri.

---

[47] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op. Cit.,* hlm. 114 –123.

[48] Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 20 ayat (1).

[49] *Ibid,* Pasal 21 ayat (2) dan Pasal 27

[50] *Ibid,* Pasal 20 ayat (2)

[51] *Ibid,* Pasal 18 ayat (2), Pasal 19 ayat (2), Pasal 20 ayat (3), Pasal 21 ayat (2) dan Pasal 23 ayat (4)

5.3.2 Kewajiban

Perlunya Peraturan Tata Tertib DPRD adalah sebagai upaya agar hak dan wewenang yang dimiliki oleh DPRD jangan sampai disalahgunakan. Oleh karena peraturan tata tertib tersebut mengikat pada tindakan-tindakan anggota DPRD maka sekaligus ia menjadi kode etik bagi anggota DPRD dalam menyelenggarakan hak dan wewenangnya. Tetapi, menurut Hilman Hadikusuma, meskipun hak tersebut ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan, jika kenyataan tidak berlaku dan bahkan dilanggar sendiri oleh pemiliknya, maka hak dan wewenang tersebut akan menjadi hilang.[52] Pelanggaran terhadap hak dan wewenang tersebut, pada dasarnya ketika DPRD tidak menghormati hak dan wewenang yang lebih tinggi daripada yang dimilikinya.

Untuk itu, suatu hak dan wewenang atau dalam arti sebahagian kekuasaan dibatasi pula ruang lingkupnya oleh hak dan wewenang yang lebih tinggi. Khususnya dalam konsep kedaulatan rakyat *(volkssouvereiniteit)*, hak dan wewenang yang lebih tinggi tersebut berada di tangan rakyat yang kemudian diwakilkan kepada para wakilnya untuk melaksanakan hak dan wewenang itu. Berarti menjadi suatu kewajiaban bagi DPRD untuk melanggar hak dan wewenang yang ada pada rakyat tersebut. Oleh karena itu, tidak cukup hanya Peraturan Tata Tertib saja yang disediakan bagi DPRD agar tidak menyalahgunakan hak dan wewenangnya, namun juga ditentukan adanya kewajiban bagi DPRD untuk menunaikan hak dan wewenang yang lebih tinggi daripada yang ia miliki, yaitu hak dan wewenang yang menjadi milik seluruh rakyat bangsa ini.

Adapun kewajiban-kewajiban yang harus dipikul oleh DPRD dalam rangka melaksanakan hak dan wewenang, yaitu: a. mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI, b. mengamalkan Pancasila dan UUD 1945, serta mentaati segala peraturan perundang-undangan, c. membina demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah, d. meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi, dan e. memperhatikan

---

[52] Hilman Hadikusuma, *Op. Cit.,* hlm.35

dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.[53]

Semua kewajiban DPRD di atas, pada dasarnya adalah hak dan wewenang yang dimiliki oleh rakyat, sebagaimana dilakukan ketika kontrak sosial pertama pada waktu pembentukan NKRI melalui penetapan Pancasila dan UUD 1945 sebagai landasan tertinggi dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Rakyat berhak mendapatkan rasa aman, damai dan sejahtera dalam seluruh aspek kehidupannya. Oleh karena itu, tujuan utama pembentukan negara Indonesia adalah untuk melindungi dan mewujudkan hak-hak rakyat tersebut, sebagaimana diuraikan dalam Pembukaan UUD 1945.

5.4 Kekuasaan dan Kepala Daerah

5.4.1 Hak dan Wewenang

Berbeda dengan dua undang-undang mengenai kepala daerah sebelumnya, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tidak mengenal lagi Kepala Daerah sebagai Wakil pemerintah pusat, kecuali Gubernur, meskipun gubernur masih bertindak sebagai wakil pemerintah pusat, namun mereka tidak lagi tugas dan wewenang yang sangat luas. Jika memperhatikan maksud butir g bagian penjelasan umum mengenai dasar pemikiran, tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, antara lain meliputi: a. melaksanakan tugas-tugas pemerintah tetentu yang dilimpahkn dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi, b. menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas daerah kabupaten/kota, c. melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belumdapt dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota, dan d. menjaga adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Khususnya butir d tersebut, lebih dapat dikatakan bukan sebagai bentuk tugas dan wewenang melainkan sebagai suatu bentuk kewajiban, yaitu kewajiban

[53] Undang-undang No.22 Tahun 1999, Pasal 22

untuk menjaga dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, Gubernur berkewajiban untuk melaksanakan hal tersebut, oleh karena Gubernur merupakan pejabat otonomi daerah yang tertinggi di daerah. Memang undang-undang ini tidak lagi mengenal adanya hubungan herrki, namun melihat adanya tugas dan wewenang gubernur untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang Bersifat Lintas Daerah Kabupaten Kota.

Bertindak sebagai wakil pemerintahan pusat, Gubernur juga berwenang membina dan mengawasi Penyelenggaran Pemerintah Daerah, dan melakukan pengawasan pelaksanan administrasi kepegawaian dan karir diwilayahnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan[54]. Adapun wilayah administrasi yang dimaksud merupakan wilayah administrasi yang mencakup kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat[55].

Pembina yang dimaksud di atas, merupakan pembinaan yang lebih ditekankan pada memfasilitasi dalam upaya pemberdayaan daerah otonom. Sedangkan pengawasan yang dimaksud lebih ditekankan pada pengawasan refresif untuk lebih memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujutkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah [56].

Jelasnya pengawasan dan pembinaan yang dilakukan oleh Gubernur, tidak mengurangi arti kebebasan daerah otonom yang bersangkutan. Daerah kabupaten/kota untuk membuat keputusan yang berhubungan dengan pelaksanaan otonomi daerahnya, tapi maksud kebebasan tersebut bukanlah bebas tanpa batas. Oleh karena, satu peraturan atau keputusan daerah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan *(instridjmet de wet)* yang lebih tinggi tingkatnya atau dengan kepentingan umum *(in stridj met het lgameen belng),* peraturan atau keputusan daerah

---

[54] *Ibid*, Pasal 1 Butir 2 dan pasal 77
[55] *Ibid*, Pasal 9 ayat (3)
[56] *Ibid*, Bagian Penjelasan Umum Mengenai Pembinaan dan Pengawas.

tersebut dapat ditangguhkan guna keperluan proses selanjutnya atau dibatalkan. Bentuk penangguhan *(schorsing)* dan pembatalan (vernietiging) inilah yang menjadi bagian dari pengawasan represif diatas.

Sungguhpun undang-undang ini hanya menempatkan Gubernur sebagai pemilik kedudukan rangkap, tetapi menurut Bagir Manan, hal itu sebenarnya masih dianggap tidak perlu. Alasan ketidak perluan tersebut menurutnya:

> *Pengalaman selama ini menunjukkan, Gubernur, Bupati, Walikota menjalankan fungsi rangkap menonjolkan diri sebagai wakil pusat (dekonsentrasi) dari pada sebagai pimpinan daerah otonomi. Di Negeri Belanda, Gubernur disebut Commisaris Van de koning adalah wakil mahkota, tapi yang menjalankan pemerintahan (yang bertangung jawab) adalah gedputeerde staten,bukan Gubernur. Yang menarik, dalam praktik, Gubernur lebih menampkan diri sebagai unsur ekonomi, walaupun secara hukum mewakili mahkota.*[57]

Tapi seperti halnya di atas yakni adanya bentuk tugas dan wewenang yang harus dilakukan oleh Gubernur, penempatan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat masih dianggap perlu. Alasan tersebut ditambah lagi akibat yang ditemukan dalam implementasinya beberapa tahun belakangan ini. Oleh karena bupati/walikota hanya mempunyai hubungan pertanggungjawaban atas penyelenggaran Pemerintah Daerah langsung kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri, maka tidak jarang Bupati/Walikota mengambil kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan Gubernur, akhirnya timbullah berbagai kebijakan yang kontradiktif di daerah. Di sisi lain juga, adanya jarak yang panjang antara daerah Kabupaten/Kota dengan Pusat, tidak jarang menciptakan lemahnya pengawasan pusat itu pun hanya pengawasan represif, sementara Gubernur hanyalah dipandang sebagai pengawas terhadap administrasi kepegawaian dan karier pegawai saja. Kondisi inilah yang membuat Bupati/Walikota menjadi *over acting,* sehingga seringkali menjadikan dirinya sebagai "raja-raja kecil di daerah".

---

[57] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op. Cit.* Hal. 130

Berkedudukan sebagai Kepala Daerah Provinsi atau Kepala Daerah Kabupaten/Kota, Kepala Daerah juga memiliki beberapa tugas dan wewenang yang pada intinya berkisar pada wewenang penyelenggaraan Pemerintah Daerah atau eksekutif, seperti halnya mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, mengangkat Kepala Dinas dari PNS yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah, menetapkan keputusan untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang- undangan lain yang berlaku, dan sebagainya.[58]

Melihat berbagai tugas dan wewenang Kepala Daerah di atas, jelaslah kalau Undang-undang ini berupaya menempatkan Kepala Daerah sebagai lembaga eksekutif sebagaimana yang dimaksud konsep pemisahan kekuasaan *(separation of power).* Terdapat dua indikasi untuk itu, yaitu: *Pertama,* Kepala Daerah bertugas dan berwenang menjalankan produk-produk yang dibuat oleh lembaga legislatif, seperti halnya maksud butir a dan f diatas. Kedua, Kepala Daerah menjalankan tugas dan wewenang yang bersifat *administrative,* seperti halnya maksud butir c, d, e dan g di atas. Indikasi tersebut semakin jelas dengan melihat ketentuan pasal 1 huruf b, Pasal 14 dan Pasal 30, yang menempatkan Kepala Daerah sebagai Pemerintah dalam arti sempit atau sebagai eksekutif daerah saja. Khususnya mengenai tugas dan wewenang menurut ketentuan butir b di atas, menurut Bagir Manan, ketentuan ini berhubungan dengan kedudukan dan hubungan keperdataan yang dilakukan daerah. oleh karena daerah adalah subjek hukum *(publiek rectrhtspersoon)* yang dapat melakukan atau terkena perikatan keperdataan.[59]

Upaya menuju konsep pemisahan kekuasaan *(separation of power),* memang terlihat jelas dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, paling tidak pemisahan dalam arti formal, sebagaimana telah tersinggung dalam bagian Struktur Pemerintahan Daerah di

---

[58] Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 44 ayat (1), Pasal 47, Pasal 61 ayat (7) Pasal 62 ayat (2), Pasal 68 ayat (2), Pasal 72 ayat (1) dan Pasal 95 ayat (3).

[59] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op.Cit.,* Hlm.131.

atas, dengan mengembalikan Kepala Daerah secara lebih terfokus pada fungsinya sebagai pelaksana produk legislatif dan fungsi administratif, maka diharapkan Kepala Daerah dan DPRD memiliki kedudukkan yang sama sejajar dalam sturktur pemerintahan daerah, dimana DPRD berkedudukan sebagai lembaga atau badan legislatif daerah dan Kepala Daerah berkedudukan sebagai lembaga atau badan eksekutif daerah.

Tetapi dipandang dari sisi tugas dan wewenang yang dimiliki oleh keduanya, maka ungkapan sama tidak tepat untuk digunakan. Telah berulangkali ditegaskan dalam tulisan ini, bahwa yang lebih tepat digunakan adalah ungkapan "seimbang", karena "seimbang" tidaklah harus berarti sama. Jadi Kepala Daerah dan DPRD memiliki wewenang yang seimbang, tetapi tidak berarti sama karena memang tugas dan tanggung jawab masing-masing berbeda. Ada tiga alasan menurut Syaukani HR., Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, mengapa seorang lembaga legislatif berbeda tanggung jawab yurisdiksinya dengan seorang lembaga legislatif dan diterima sebagai *Primus Interpares.* Ketiga alasan tersebut, menurutnya, adalah:

a. Seorang Kepala Eksekutif mempunyai tugas dan kewenangan tidak hanya untuk membuat kebijaksanaan, tetapi juga mengimplementasikannya, dan mengadakan evaluasi terhadap kebijaksanaan tersebut. Sementara itu, DPRD hanyalah membentuk kebijaksanaan publik, dan hampir sama sekali tidak terlibat dalam implementasi kebijaksanaan tersebut.
b. Seorang Kepala Eksekutif mempunyai tanggungjawab dalam bidang sosial, ekonomi dan keuangan, serta politik karena memang dipilih untuk itu, sementara seorang anggota DPR/DPRD hanyalah memiliki tanggung jawab dalam bidang politik saja.
c. Seorang Kepala Eksekutif harus memiliki kapasitas yang sangat tinggi untk memobilisasi semua sumber daya yang ada di lingkungannya. Dia harus menggerakkan

> semua stafnya untuk terlibat secara maksimal, dan harus pula kreatif mendorong kegiatan ekonomi dan bisnis di daerahnya. Tugas-tuga seperti itu tidak merupakan hal-hal yang rutin yang dilakukan oleh DPRD. DPRD harus menyiapkan suasana politik lokal yang kondusif bagi masyarakat didaerahnya.[60]

Dengan demikian, meskipun antara DPRD dan Kepala Daerah memiliki kedudukan yang sejajar dalam struktur Pemerintah Daerah, tetapi keduanya memiliki tugas dan wewenang demikian juga seimbang. Oleh karena itu, dalam hal tertentu, boleh jadi Kepala Daerah memiliki hak yang tidak sama atau lebih besar dari DPRD. Misalnya, Kepala Daerah mendapatkan insentif atau gaji yang lebih besar dari DPRD berdasarkan sistem penggajian *(reward system)*, tentunya seimbang pula dengan tugas dan tanggung jawabnya yang juga lebih besar dari DPRD, bahkan dapat dipandang tidak memiliki rasa kepantasan dan keadilan *(ex aequo et bono)*, jika DPRD menuntut gaji atau pendapatan yang lebih tinggi atau sama dengan yang sama didapat oleh Kepala Daerah.

5.4.2 Kewajiban

Sebenarnya siapapun yang bertindak sebagai subjek hukum, baik orang *(natuurlijk persoon)* maupun badan hukum *(rechtspersoon)*, otomatis menjadi pendukung hak dan kewajiban *(rechtsbevoegdheid)*. Akan tetapi, khususnya dalam hal kewajiban, Kepala Daerah begitu juga DPRD sebagai pelaksana kedaulatan yang diserahkan oleh rakyat tidak hanya memikul kewajiban yang sama seperti kewajiban asasi, perdata maupun publik, yang dimiliki oleh setiap warga negara (rakyat) biasa, dan juga tidak sama seperti badan hukum perdata lainnya yang hanya diadakan untuk kebutuhan yang menyangkut harta kekayaan *(vermogen)* saja, tetapi memiliki kewajiban dan tanggung jawab yang lebih selaku pemegang jabatan publik dalam arti pejabat negara *(politieke ambtsdrager)*. Jika pada

---

[60] Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Op. Cit.*,Hlm. 247-248.

rakyat biasa atau badan hukum perdata, kewajiban dijalankan untuk menghindari terjadinya bentrokan hukum yang ada pada dasarnya untuk menyelamatkan kepentingannya sendiri, maka pada pejabat publik, kewajiban dijalankan untuk menyelamatkan kepentingan bangsa dan negara, sebagaimana maksud konsep *walfare state.*

Oleh karena itu, menurut undang-undang ini, kewajiban-kewajiban yang harus dipikul oleh seorang Kepala Daerah, yaitu berbagai kewajiban yang terdiri dari; a. mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI sebagaimana cita-cita Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945, b. memegang teguh Pancasila dan UUD 1945, c. menghormati kedaulatan rakyat, d. menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan, e. meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat, f. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat, g. mengajukan Raperda dan menetapkannya sebagai Perda bersama dengan DPRD, h. menyampaikan laporan atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur bagi Kepala Daerah Kabupaten/Kota, i. Menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir tahun anggaran, dan j. memberikan pertanggungjawaban kepada DPRD untuk hal tertentu atas permintaan DPRD.[61]

5.5 Hubungan Antara DPRD dan Kepala Daerah

Adanya hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah, tidak lain hanyalah sebagai upaya meningkatkan kinerja masing-masing sesuai fungsi dan wewenangnya. Tetapi pelaksanaan fungsi dan wewenang tersebut dipandang tidak berjalan efektif, bahkan cendrung disalah gunakan, jika tidak diadakan suatu mekanisme yang jadi penyeimbang diantara keduanya, dan mekanisme inilah yang dikenal dengan sebutan mekanisme *checks and balances.* Menurut Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, bahkan mekanisme *checks and balances* memberikan peluang kepada

[61] Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 43, Pasal 44 dan Pasal 45.

kedua lembaga, eksekutif dan legislatif, untuk saling mengontrol mengawasi dan mengimbangi.[62]

Salah satu yang menonjol dari prinsip pelaksanaan mekanisme *check and balances* dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah, yaitu adanya pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, baik bentuk LPJ akhir tahun anggaran, LPJ akhir masa jabatan, maupun bentuk pertanggungjawaban untuk hal tertentu atas permintaan DPRD. Perlu pertanggungjawaban tersebut kepada DPRD, karena DPRD tidak terlibat langsung dalam penyelenggaraan bidang eksekutif daerah, apalagi menurut Undang-undang ini DPRD bukan lagi bagian dari Pemerintah Daerah karena hal itu menjadi fungsi dan wewenang Kepala Daerah sebagai lembaga Eksekutif daerah apalagi menurut Undang-undang ini DPRD bukan lagi menjadi bagian dari Pemerintah Daerah karena hal itu menjadi fungsi dan wewenang lembaga legislatif daerah, meskipun bidang itu sebenarnya menjadi fungsi dan wewenang lembaga legislatif, namun pihak eksekutif ikut terlibat di dalamnya sebagai realisasi dari mekanisme *checks dan balances,* karena itu tidak diperlukan adanya pertanggungjawaban DPRD dalam bidang legislatif ini kepada Kepala Daerah.

Sebagai upaya untuk melakukan pengawasan dan penyeimbang kekuasaan, pertanggungjawaban yang disampaikan harus memiliki konsekuensi, yaitu adanya suatu beban yang harus dipikul oleh si penanggung jawab jika pertanggungjawabannya tidak diterima. Apabila konsekuensi tersebut tidak ada, maka bentuk pertanggungjawaban yang disampaikan bukanlah realisasi dari upaya *check and balances,* oleh karena tidak adanya pengaruh yang timbul secara nyata dari pertanggungjawaban tersebut, diterima atau tidak, tetap sama saja. Kiranya pengalaman sebelumnya menjadi acuan bagi penetapan undang-undang untuk ini kembali memahami arti tanggung jawab, sebagai realisasi dari pelaksanaan *check and balances* antara DPRD dan Kepala Daerah.

---

[62] Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Op. Cit.,*Hlm. 257

Tetapi bentuk pertanggungjawaban disini khususnya dalam pertanggungjawaban Kepala Daerah pada setiap akhir tahun anggaran tetap sebagai realisasi dari mekanisme *checks and balances,* dan bukan bersifat subordinatif yang menempatkan DPRD berada diatas Kepala Daerah, oleh karena itu, konsekuensi yang diberikanpun sebatas bentuk upaya pengawasan dan penyeimbang, yang dalam Undang-undang dirumuskan dalam kalimat "DPRD dapat mengusulkan pemberhentiannya kepada Presiden", jadi hanya berwenang mengusulkan dan tidak sampai memberhentikan, dan wewenang untuk memperhentikan ada pada Presiden. Dengan demikian jangan heran, jika dalam beberapa kes penolakan pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Kepala Daerah yang berujung pada usul pemberhentian, tetapi tidak langsung diberhentikan oleh Presiden, seperti halnya kasus Walikota Surabaya/Bambang D.H.[63]

Jika melewati dari batas wewenang untuk mengusulkan pemberhentian tersebut, dikuatirkan upaya yang dilakukan bukan lagi sebagai bentuk mekanisme *checks and balances,* tetapi tidak berwujud pada penyalahgunaan wewenang. Untuk itulah, undang-undang ini menentukan bahwa Presiden adalah pihak yang berwenang untuk memberikan kata akhir tentang penolakan pertanggungjawaban dari Kepala Daerah. Jadi, Presiden kedudukannya sebagai penengah atau wasit jika terjadi konflik antara DPRD dan Kepala Daerah.[64] Begitu juga menurut Bagir Manan, dalam hal DPRD menolak pertanggungjawaban Kepala Daerah dan mengusulkn pemberhentiannya kepada Presiden, maka secara hukum *(rechtsbegrip)* Presiden dapat menolak usul itu, karena tidak ada ketentuan yang mewajibkan Presiden untuk menerima setiap usulan DPRD.[65]

---

[63] Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Hari Sabarno menegaskan, meskipun telah dipecat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surabaya, Bambang Dwi Hartono sampai saat ini sesuai dengan Surat Keputusan yang ada masih menjabat sebagai Walikota Surabaya. "dia tetap menjalankan tugas walikota secara penuh," kata Hari Sabarno usai memberikan Pidato pada acara Rapat Koordinasi Khususnya para Gubernur se-Indonesia di Hotel Sahid Jakarta. Harian Kompas, 17 Juli 2002.

[64] Syaukani HR, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Op.Cit.,* Hlm. 198

[65] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Op.Cit.,* Hlm. 90

Disamping adanya bentuk mekanisme *checks and balances,* hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah juga ditandai dengan adanya bentuk percampuaran kewenangan diantara kedua lembaga tersebut. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 sama seperti dua undang sebelumnya tidak sedikit menentukan adanya bentuk percampuran kewenanangan tersebut ditentukan bahwa Kepala Daerah dan DPRD bersama-sama memiliki kewenangan dalam suatu kegiatan, diantaranya dalam hal membentuk Perda, menetapkan APBD, mengangkat Sekretaris Daerah, dan lainnya.[66] Oleh karena itu mempunyai kewenangan dalam satu kegiatan, biasanya ada bentuk distribusi kewenangan yang ditentukan secara jelas oleh peraturan perundang-undangan. Misalnya dalam hal penetapan Perda berkenaan dengan penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, pihak yang berwenang menyetujui adalah DPRD.[67]

Dengan demikian, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 juga menentukan adanya beberapa bentuk pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, yaitu kekuasaan yang sepenuhnya diberikan kepada DPRD, kekuasaan yang sepenuhnya di berikan kepada Kepala Daerah, dan kekuasaan yang diberikan kepada kedua lembaga tersebut dalam bentuk pencampuran kewenangan.

Adapun bentuk kekuasaan lain dari Kepala Daerah, yakni sebagai wakil pemerintah, tidaklah merupakan bagian dari kekuasaan yang mempengaruhi pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, ada beberapa alasan yang ditemukan yaitu: 1. yang jadi wakil pemerintah pusat hanya pada Gubernur,[68] 2.Fungsi dan wewenang sebagai wakil pemerintah pusat hanya dalam bidang-bidang di luar fungsi dan wewenang otonomi suatu daerah, seperti menyelenggaran otonomi daerah yang bersifat lintas daerah Kabupaten/Kota, melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah Kabupaten/

---

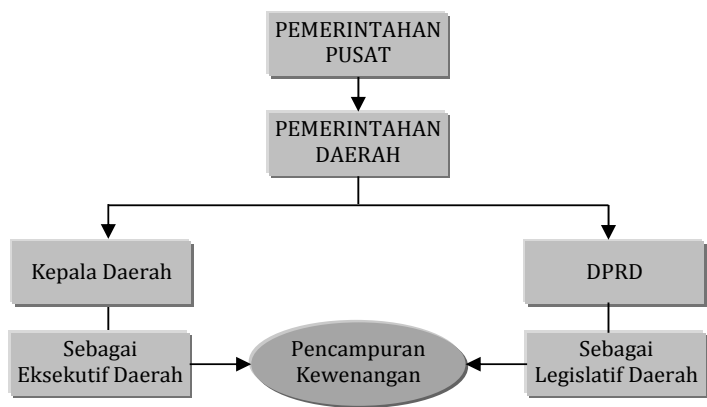
[66] Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 18 ayat (1) huruf e dan f, Pasal 29 ayat (2), Pasal 61 ayat (2) dan Pasal 69, Pasal 81 ayat (2), dan Pasal 85 (2).

[67] *Ibid,* Pasal 69

[68] *Ibid,* butir g Bagian Penjelasan Umum Mengenai Dasar Pemikiran.

Kota, dan sebagainya. 3. tidak ditegaskan apa konsekuensi yang diterima oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah, jika pertanggungjawabannya tidak diterima Presiden, sementara dalam tiga bentuk pemberhentian Kepala Daerah tidak ditemukan adanya maksud konsekuensi tersebut. Oleh karena itu, lebih tepat dikatakan bahwa hanya ada tiga bentuk pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah. ketiga bentuk distribusi itu dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 5.3

Bentuk Pendistribusian Kekuasaan Antara DPRD Dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999

Catatatan : Arah mata panah menunjukkan hubungan mempengaruhi langsung (→).

Memang Kepala Daerah tidak lagi memiliki kekuasaan ganda, yakni sebagai alat Pemerintah Daerah dan alat Pemerintah Pusat, dimana kedudukan yang terakhir ini sebelumnya menentukan bahwa Kepala Daerah dapat mempengaruhi kekuasaan DPRD, langsung maupun tidak langsung. Namun yang terjadi malah sebaliknya, dimana DPRD dapat mempengaruhi kekuasaan Kepala Daerah secara langsung, oleh karena DPRD adalah pihak yang berwenang, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian,

memilih dan memberhentikan, dan menerima dan menolak pertanggungjawaban Kepala Daerah. Sementara Kepala Daerah tidak dapat melakukan upaya mengimbangi kekuasaan DPRD tersebut. Jika demikian adanya berarti dominasi kekuasaan berada di tangan DPRD. Lalu, apabila masih terjadinya dominasi antara keduanya, sekaligus juga menunjukkan bahwa pendistribusian kekuasaan antara keduanya masih tidak seimbang.[]

BAB VI

DISTRIBUSI KEKUASAAN DPRD DAN KEPALA DAERAH PASCA REFORMASI

6.1 Distribusi Kekuasaan DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

6.1.1 Proses Pembentukan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Wacana untuk merevisi UU No. 22 Tahun 1999 sebenarnya telah berlangsung sejak pertengahan tahun 2002-an, namun baru menguat diperbincangan publik pada awal tahun 2004, setelah ada persetujuan dari DPR untuk melakukan upaya revisi tersebut. Akhirnya, pada bulan Oktober 2004, menjelang berakhirnya kekuasaan pemerintahan Presiden Megawati, pemerintah bersama-sama DPR menyepakati Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 sebagai undang-undang di bidang pemerintahan daerah yang baru menggantikan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Undang-undang ini kemudian menjadi sandaran makro bagi penerapan kebijakan desentralisasi pemerintah kepada daerah hingga sekarang.

Secara mendasar Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 telah menjadi tonggak demokratisasi lokal dengan adanya sistem pemilihan Kepala Daerah secara langsung (Pilkada Langsung). Namun demikian, dalam proses penyusunan undang-undang, kita tidak bisa menafikan banyaknya kepentingan politik serta proses legislasinya yang belum tuntas, sehingga banyak hal substantif dalam undang-undang ini bersifat multitafsir dan menjadi celah

terhadap praktik penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang antidemokrasi. Dalam banyak kesempatan, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dipandang sebagai pintu masuk kembalinya peran pemerintah pusat secara signifikan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah (resentralisasi).

Terdapat banyak alasan yang melatarbelakangi mengapa Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 perlu direvisi. Mulai dari alasan yang bersifat normatif-konstitusional hingga pengalaman empirik yang menunjukkan timbulnya berbagai masalah terkait dengan implementasi UU No. 22 Tahun 1999 itu sendiri.

6.1.2 Masalah–Masalah yang Terdapat Pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Pertama, secara normatif, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 perlu direvisi karena sandaran konstitusionalnya telah berubah. Sebagaimana diketahui, Sidang Tahunan MPR RI pada tanggal 10 Agustus 2002 telah menghasilkan perubahan keempat konstitusi Negara. Salah satu perubahan tersebut terkait dengan Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam naskah UUD 1945 hasil amandemen, ketentuan Pasal 18 telah mengalami penjabaran lebih detil dari naskah aslinya dengan menyebutkan sejumlah prinsip-prinsip otonomi bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah.[1] Dengan demikian, revisi terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 merupakan konsekuensi dari perubahan konstitusi tersebut. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 didasarkan pada UUD 45 sebelum amandemen, sementara penggantinya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 didasarkan pada format konstitusi hasil amandemen. Sebelumnya, MPR telah pula menetapkan rekomendasi berkaitan penyelenggaraan otonomi daerah melalui Tap MPR No. IV Tahun 2000, dan kemudian diperkuat kembali melalui Tap MPR No. VI Tahun 2002.[2] Perubahan pada aras konstitusi dan amanat ketetapan

---

[1] Sebagai perbandingan, Pasal 18 dalam naskah asli UUD 1945 hanya terdiri dari 1 (satu) pasal, setelah melalui perubahan keempat berubah menjadi 3 (tiga) pasal dan 11 (sebelas) ayat ketentuan.

[2] Lihat Tap MPR No. IV Tahun 2000 dan Tap MPR No. VI Tahun 2002 tentang

MPR inilah yang menjadi dasar normatif bagi pemerintah dan DPR untuk merevisi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999.

Kedua, adanya keinginan untuk mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah (Pilkada). Sebagaimana diketahui, salah satu perubahan fundamental yang juga terjadi pada amandemen konstitusi adalah ketentuan mengenai pengisian jabatan kepala daerah; dimana: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis."[3] Frase "dipilih secara demokratis" mengindikasikan bahwa proses yang berlangsung selama ini masih jauh dari nilai demokratis. Berangkat dari amanat untuk memilih kepala daerah secara demokratis inilah kemudian menggelinding wacana agar kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, mengikuti ketentuan Pemilu Presiden/Wakil Presiden yang sebelumnya telah ditetapkan untuk dipilih secara langsung berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2003.

Menurut Ferry Mursyidan Baldan bahwa bagi kalangan DPR saat itu, keinginan untuk mengatur pemilihan Kepala Daerah secara demokratis ini merupakan argumentasi pokok perlunya revisi terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 1999.[4] Kendati konstitusi tidak menyebutkan secara eksplisit bahwa Pilkada dilakukan secara langsung, tetapi dalam konteks pembahasan mekanisme Pilkada tersebut, keinginan untuk memilih kepala daerah secara langsung dan mengarah ke figur merupakan aspirasi yang sangat kuat sejalan dengan tuntutan reformasi. Semangat ini berbeda dengan ketentuan yang termuat dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, dimana kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) masih dipilih dan ditetapkan oleh DPRD,[5] bukan oleh rakyat secara langsung.

Rekomendasi tentang Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Sebagian dari argumentasi normatif ini pernah pula termuat dalam "UU 32 Tahun 2004 Mengulang Orba," laporan *Pikiran Rakyat,* 22 April 2005.

[3] Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 hasil amandemen, cetak tebal oleh Penulis.

[4] YAPIIKA, Konteks Historis Perubahan Undang-undang Pemerintah Daerah (UU No. No. 22 Tahun 1999 Menjadi UU No. 32 Tahun 2004), Jakarta. Tahun 2006.

[5] Lihat UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 34.

Ketiga, adanya pandangan dari pemerintah terhadap jalannya otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang tidak terkontrol dan mengarah pada terbentuknya oligarki kekuasaan di daerah sehingga membahayakan keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia. Menurut Dr. Alfitra Salam, Peneliti Puslitbang Politik dan Kewilayahan LIPI bahwa "Sebenarnya kalangan DPR waktu itu hanya mengusulkan revisi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang menyangkut tentang Pilkada karena ini perintah amandemen".[6] Ini pula yang membedakan draf UU yang diajukan DPR dengan pemerintah, dimana DPR lebih fokus pada persoalan Pilkada langsung, tidak menyoroti masalah lain terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah; sedangkan pemerintah melakukan perubahan secara komprehensif.[7] Pergeseran arah pembahasan, dari yang semula dimaksudkan sebagai revisi terbatas pada pembahasan mekanisme Pilkada, ini merupakan keberhasilan pemerintah untuk menggiring DPR untuk mengagendakan pembahasan revisi atau perubahan UU No. 22 Tahun 1999 secara menyeluruh. Waktu itu, Dirjen Otonomi Daerah Depdagri Oentarto Sindung Mawardi, menilai bahwa usulan revisi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang hanya menyangkut Pilkada belumlah komprehensif. Oleh karena itu, perlu pula disentuh aspek-aspek lain dari undang-undang otonomi daerah tersebut. Lantas, pemerintah mulai melakukan sosialisasi perlunya revisi undang-undang otonomi daerah, mengingat pelaksanaan otonomi daerah dinilai telah kebablasan.[8]

Fenomena otonomi daerah yang kebablasan ini pun kemudian berkembang menjadi dalih yang justru lebih "populer" ketimbang alasan normatif lainnya. Dalam pandangan pemerintah, pelaksanaan otonomi yang didasarkan pada Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 menimbulkan sejumlah ekses yang tidak menguntungkan

---

[6] YAPIIKA, *Op.Cit*. Hlm. 7.

[7] Lihat DPR "Salip" Pemerintah Siapkan Revisi UU No. 22 Tahun 1999. Laporan Kompas, 11 November 2003.

[8] Lihat *Tarik Ulur UU Otonomi Daerah,* Laporan Utama *Forum Keadilan,* Edisi No. 32, 4 Januari 2004.hal. 33.

dan oleh karena itu perlu ditata kembali. Menurut Made Suwandi, Direktur Urusan Pemerintahan Daerah Depdagri, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 merupakan paradoks dari undang-undang pemerintahan daerah yang berlaku sebelumnya (Undang-Undang No. 5 Tahun 1974) dan memunculkan perubahan yang luar biasa. Dilihat dari elemen dasar pemerintahan, berbagai urusan yang semula urusan pemerintah pusat tiba-tiba dibawa ke daerah semua seperti urusan kelembagaan, personil, kewenangan, hubungan antara DPRD dengan kepala daerah. Perubahan-perubahan ini bersifat drastis, sementara kesiapan untuk menampung perubahan itu tidak ada.

Kondisi di atas menimbulkan kegamangan di kedua belah pihak: pemerintah pusat dan daerah. Di satu sisi, pemerintah pusat gamang karena kewenangannya diambil secara tiba-tiba, di sisi lain daerah juga gamang karena tiba-tiba tanggungjawab kewenangannya menjadi besar sekali. Akibatnya, bukannya terjadi inkorporasi dalam pelaksanaan otonomi *hand in hand,* antara pusat dengan daerah, tetapi malah terjadi hubungan yang diametrik. Pusat merasa kewenangannya diambil dan lupa melakukan supervisi dan fasilitasi, sementara daerah juga merasa bahwa pusat bersikap setengah hati. Ibarat kepalanya di lepas ekornya dipegang. Akhirnya, pelaksanaan otonomi di daerah pun jalan sendiri-sendiri. "Yang paling parah adalah undang-undang sektor. Semuanya belum direformasi sesuai dengan jiwa otonomi. Undang-undang otonominya mengatakan harus didesentralisasikan, sementara undang-undang sektornya mengatakan tidak desentralisasi sehingga menyebabkan tabrakan dan terjadi rebutan kewenangan."[9]

6.1.3 Beberapa Perubahan Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

Sebagai contoh, rebutan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah terjadi dalam hal pengelolaan pelabuhan. Di satu sisi, pemerintah pusat telah menyerahkan pengelolaan pelabuhan

[9] YAPIIKA, *Op.Cit*. Hlm. 9.

umum kepada PT. Pelindo serta menunjuk unit pelaksana tugas dan satuan kerja pelabuhan. Namun di sisi lain, pemerintah daerah merasa berhak mengatur pelabuhan umum sejalan dengan kewenangan yang diatur dalam PP No. 25 Tahun 2000. Di Provinsi Kalimantan Timur, bahkan, persoalan ini semakin meruncing ketika 57 kabupaten/kota yang tergabung dalam Forum Deklarasi Balikpapan (FDB) berencana merebut pengelolaan pelabuhan dari PT. Pelindo, dan membuat Perda sendiri tentang kepelabuhanan.[10]

Pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang terkesan tidak terkontrol, sebagaimana sinyalemen Depdagri, diakui memang ada benarnya. Selain tarik-menarik antara pemerintah pusat dan daerah dalam pengelolaan pelabuhan sebagaimana contoh di atas, dalam pengaturan pegawai misalnya, sering pula terjadi kasus dimana daerah mengatur pegawai berdasarkan kemauan kepala daerahnya; bukan didasarkan pada kapasitas dan kompetensi. Lebih dari itu, muncul pula fundamentalisme daerah yang semakin kuat yang sering diistilahkan ”putra daerah” dalam mengisi kekosongan berbagai jabatan publik. Oleh karena itu, pemerintah memandang perlu untuk menata kembali dan melakukan penyempurnaan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dengan cara menarik kembali kewenangan yang dinilai sudah lepas kontrol tersebut.[11] Termasuk di dalamnya pengaturan kembali tata-hubungan antara Gubernur dengan bupati/walikota, konsep pertanggungjawaban kepala daerah melalui LPJ, dan hubungan kewenangan antar daerah, baik antar daerah kabupaten/kota maupun kabupaten/kota dengan provinsi. Dalam perspektif pemerintah, hal-hal ini menjadi alasan kuat yang melatarbelakangi mengapa Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 perlu direvisi.

---

[10] Lihat “Daerah Tidak Berhak Ambil Alih Perusahaan.” Laporan *Kompas,* 12 Agustus 2004. Lihat pula“Investasi Kepelabuhan masih Terhambat.” Laporan *Kompas,* 13 Oktober 2004.

[11] *Ibid.*

Bila dibuat peta, meminjam istilah Robert E. Jaweng,[12] polemik yang terjadi seputar revisi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 terbagi atas tiga kubu: (1) kelompok kontrarevisi, terdiri atas asosiasi-asosiasi pemerintahan daerah, (2) kelompok prorevisi, terutama Depdagri dan pelaku bisnis, dan (3) kelompok tengah, sebutlah sebagai kelompok pro dengan *reserve*; setuju revisi secara berdasar dan didahului dengan evaluasi komprehensif, diusung oleh para pegiat/peneliti otonomi daerah dan LSM).

Pihak-pihak yang menentang, terutama berasal dari daerah-daerah kabupaten/kota, menilai bahwa wajar jika pelaksanaan otonomi daerah masih terdapat kekurangan di sana-sini. Sebab, implementasi peraturan ini setelah melalui tahap transisi (1999-2001) yang baru berjalan tiga tahun, saat itu tengah menginjak tahap instalasi (2002-2003). Mereka berpandangan bahwa konsolidasi baru terjadi pada tahun 2004-2007. Setelah tahap terakhir itulah evaluasi terhadap otonomi daerah baru dapat dilakukan, dan jika kemudian dalam evaluasi tersebut memerlukan penyempurnaan guna pelaksanaan otonomi daerah, daerah pun menyambut baik.[13] Lebih dari itu, daerah sendiri menangkap aroma sentralisasi sangat kuat dalam naskah revisi undang-undang yang diajukan oleh Depdagri. Dalam sebuah sarasehan yang berlangsung dalam Kongres Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) di Lombok, NTB, pada September 2003, misalnya, kritik terhadap aroma sentralisasi ini sempat terlontar. Dalam draf revisi tersebut, rumusan mengenai konsep desentralisasi, otonomi, dan daerah otonom, ditengarai akan meredusir otonomi daerah dimana otonomi bukan dipandang sebagai hak penuh daerah untuk memutuskan berdasarkan preferensi lokal, melainkan memikul kewajiban dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat. Prinsip ini bukan merupakan konsekuensi devolusi yang melahirkan pemerintah otonom, melainkan sebagai delegasi beban yang membawa

---

[12] Lihat Robert Endi Jaweng,."Ihwal Revisi UU Nomor 22 Tahun 1999." Artikel pada *Kompas,* 20 Desember 2004.

[13] Lihat *Tarik Ulur Revisi UU Otonomi Daerah,* Laporan Utama *Forum Keadilan,* Edisi No. 32, 4 Januari 2004. Hlml. 33.

konsekuensi lahirnya pemerintahan di daerah seperti yang pernah dikonsepkan dalam Undang-Undang No. 5/1974.[14] Padahal, Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah tersebut justru secara fundamental telah diubah melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999.

Dalam rumusan yang sentralistik tersebut, pemerintah rupanya berpijak pada pemikiran bahwa revisi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 merupakan upaya untuk memperteguh negara kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, konsepsi otonomi daerah mengandung nilai *unitaris* dan desentralisasi teritorial. Nilai *unitaris* diwujudkan dalam pandangan bahwa tidak ada kesatuan pemerintah lain yang bersifat "negara" di dalam negara. Oleh karena itu, kesatuan Pemerintah Derah merupakan bentukan pemerintah (pusat) dan –bahkan, dapat dihapus melalui proses hukum. Dalam konteks ini, desentralisasi dipandang sebagai suatu bentuk penyerahan atau pengakuan "urusan" pemerintahan, khususnya yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat setempat. Kebijakan desentralisasi dilakukan oleh pemerintah, sedangkan penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dengan demikian, desentralisasi dan otonomi daerah tidak dipahami sebagai "pengakuan terhadap daerah dan pembagian kekuasaan-kewenangan, tetapi penyerahan wewenang penanganan urusan pemerintah kepada daerah untuk menjadi urusan otonomi daerah dalam kerangka NKRI." Dalam pandangan ini, hak dan kewajiban telah direduksi hanya menjadi "urusan" yang diserahkan, dan desentralisasi pun tereduksi sedemikian rupa sehingga menjadi sekedar pembentukan daerah dan penyelenggaraan otonomi daerah.[15]

Substansi lain yang juga mendapat sorotan kritis dalam draf revisi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 adalah pertanggungjawaban kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Lagi-lagi ini menegaskan aroma sentralisasi dalam revisi undang-

---

[14] Sutoro Eko, sebagaimana dikutip *Kompas*, tanggal 23 September 2003.

[15] Lihat Sutoro Eko, "Mengkaji Ulang NKRI." Artikel pada *Kompas*, 10 Februari 2004.

undang pemerintahan daerah. Adanya ketentuan kepala daerah yang dipilih rakyat tetapi diwajibkan bertanggungjawab kepada presiden akan membuka peluang kesewenang-wenangan presiden terhadap kepala daerah terpilih yang bukan berasal dari partainya.[16] Pertanggungjawaban kepala daerah kepada Presiden akan membuat kembalinya sentralisasi kekuasaan yang selama Orde Baru membuat daerah tidak berdaya.[17] Lebih dari itu, adanya akuntabilitas vertikal semacam ini telah membuat logika demokrasi yang tidak konsisten. Di satu sisi, pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung, tetapi di sisi lain, ia tidak bertanggungjawab secara horisontal ke bawah, tetapi malah ke atas: Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Mendagri, Bupati/Walikota juga bertanggungjawab kepada Mendagri melalui Gubernur, dan Kepala Desa bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Hal ini menunjukkan bahwa desentralisasi dan demokrasi lokal yang hendak dibangun haruslah "terkendali" dan "terpusat" untuk memelihara integrasi nasional tanpa diganggu oleh bayang-bayang separatisme maupun demokrasi lokal yang kebablasan.[18]

Besarnya kewenangan daerah yang tanpa kontrol, memang cenderung memunculkan Perda-Perda bermasalah. Menurut catatan Depdagri, sejak tiga tahun pelaksanaan otonomi daerah telah terbit tak kurang 10 ribu Perda di seluruh provinsi dan Kabupaten/Kota di Indonesia. Dari jumlah tersebut 700 diantaranya bermasalah dan tidak layak terbit. Sebanyak 206 dari 700 menghambat dunia investasi, sisanya lebih karena bertentangan dengan peraturan di atasnya dan menciptakan tumpang tindih.[19] Lahirnya Perda-Perda bermasalah ini dikarenakan disamping prosesnya tidak melibatkan publik secara luas, juga karena SDM pembuat Perda, khususnya DPRD, tidak memadai, serta perilaku pejabat daerah yang keliru memaknai otonomi daerah. Sekedar menunjuk contoh, Perda-

---

[16] Djohermansyah Djohan, sebagaimana dikutip *Koran Tempo,* 27 September 2003.

[17] Lihat "Sentralisasi di Tengah Semangat Desentralisasi." Tajuk *Media Indonesia,* 13 September 2003.

[18] Sutoro Eko. "Mengkaji Ulang NKRI." *op.cit.*

[19] Lihat *Kompas,* 14 Agustus 2003.

Perda bermasalah antara lain terjadi di Provinsi Sumatera Barat. Pada tahun 2002, APBD Sumatera Barat menganggarkan berbagai tunjangan kepada Anggota Dewan seperti pembelian *spring bed* (Rp 14 juta), tunjangan meja rias (1,5 juta), kursi tamu (18 juta), lemari buku (3,25 juta) dan tunjangan asuransi 2,5 juta per bulan yang mengakibatkan defisit anggaran. Untuk menutupi defisit, diterbitkanlah Perda mengenai pungutan, diantaranya pungutan air tanah dan air permukaan, Perda retribusi bahan bakar kendaraan bermotor, dan retribusi kesehatan.

Demikian pula di Provinsi Lampung, terdapat Perda No. 6 Tahun 2000 untuk komoditas yang keluar dari Provinsi Lampung harus ijin dan membayar retribusi. Di Kabupaten Pasaman melalui Perda 14 Tahun 2000 mengenakan retribusi kepada pasar, grosir dan pertokoan sebesar Rp 5.000 per hari. Di Bengkulu ada Perda pungutan untuk masyarakat yang mengambil sayuran di hutan, dan bahkan di Kabupaten Cirebon ada Perda yang memberlakukan pungutan kepada pengamen.[20]

Sinyalemen munculnya Perda-Perda bermasalah ini diperkuat oleh pernyataan ICW, bahwa pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 memunculkan tiga isu utama dalam penyimpangan kekuasaan secara hampir seragam di berbagai daerah, yakni:

Pertama, maraknya politik uang dalam Pilkada, *kedua,* pengesahan APBD yang tidak pro-rakyat, dan *ketiga,* penerbitan peraturan tentang pungutan di luar pajak untuk menggemukkan PAD[21]

Pemerintah pusat tidak membuat acuan terkait dengan implementasi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, padahal peraturan ini memerlukan ratusan aturan pendukung seperti PP dan Keppres sebagai acuan supervisi dan pengawasan. Akibat lebih jauh bisa diduga: kesalahan demi kesalahan di daerah terus terjadi seperti

---

[20] Lihat Fajrimei A. Gofar. "Perda Bermasalah atau Perda Dipermasalahkan?" Artikel pada *Kompas,* 26 Agustus 2003.

[21] Teten Masduki, Koordinator ICW, sebagaimana dikutip *Kompas,* 28 Agustus 2005.

Perda-Perda yang bermasalah, prioritas pembangunan keliru, dan seterusnya. "Ini yang dipakai sebagai alasan bahwa otonomi gagal, padahal yang gagal adalah pemerintah pusat melaksanakan otonomi," paparnya.[22] Kesalahan ini ditimpakan kepada daerah, lalu dijadikan dasar pembenaran untuk mengubah undang-undang dengan maksud untuk menarik lagi kekuasan ke Pemerintah Pusat melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, yang menurut Ryaas, justru lebih ganas dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 yang telah diganti oleh Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Namun demikian, Ryaas Rasyid sendiri sejak awal bukanlah orang yang anti revisi. Terhadap rencana pemerintah melakukan revisi terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tersebut, Ryaas menyatakan akan mendukung revisi jika tujuannya memperkuat desentralisasi, bukan sebaliknya melakukan resentralisasi.[23]

Dalam konteks itulah, dalam pandangan pemerintah, revisi dimaksudkan untuk lebih menciptakan kompromi antara ekstrem desentralisasi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan ekstrem sentralisasi di Undang-Undang No. 5 Tahun 1974. Dengan kata lain, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 mencoba mencari jalan tengah, yang seolah-olah kalau disikapi sekarang seperti jadi resentralisasi.

6.2 Pergeseran Struktur Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tidak berbeda dengan undang-undang sebelumnya, yang menentukan adanya dua lembaga kekuasaan, yaitu DPRD dan Kepala Daerah sebagai pemerintah daerah. Hal yang umum digunakan, seperti kebanyakan negera lainnya, bahwa pemerintahan daerah yang terdiri dari sekurang-kurangnya Kepala Daerah dan DPRD[24] yang bertujuan menyelenggarakan pelayanan dan pengaturan umum dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

---

[22] Ryaas Rasyid, *Op. Cit.*

[23] Lihat "Ryaas Rasyid: Pemerintah Pusat Sumber Distorsi Otonomi Daerah." Laporan *Kompas,* 5 Februari 2003.

[24] UU No 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat (3)

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah.[25] Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan, Pasal 24 ayat (5).

Dari struktur antara lembaga-lembaga kekuasaan di daerah, jelas terjadi perbedaan yang besar antara Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dengan undang-undang sebelumnya. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tidak saja memperjelas makna pemerintahan dalam arti luas dan arti sempit, atau arti pemerintahan daerah, tetapi juga memperjelas kedudukan masing-masing lembaga Kepala Daerah. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah[26] sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah dan DPRD. DPRD berkedudukan sebagai lembaga atau Badan Legislatif Daerah dan Pemerintahan Daerah berkedudukan sebagai Badan Eksekutif Daerah diartikan sebagai Pemerintah dalam arti sempit, yakni suatu lembaga yang mengurus bidang eksekutif, yang terdiri dari atas Kepala Daerah beserta perangkat Daerah lainnya diluar DPRD.[27] Dengan demikian dalam struktur pemerintahan daerah, seperti sebelumnya.

6.2.1 Kepala Daerah

Dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 pemilihan Kepala Daerah di pilih oleh DPRD namun dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.[28] Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggungjawab kepada DPRD. Dalam melaksanakan tugasnya, KPUD menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada DPRD.

---

[25] *Ibid*, Pasal 24 (1).

[26] UU No. 32 Tahun 2004, Pasal 1 ayat (3)

[27] *Ibid,* pasal 1 ayat (3) dan (4) , pasal 3 ayat (1) huruf a dan b

[28] *Ibid*, Pasal 56 ayat (1)

Dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dibentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang keanggotaannya terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat. [29]

Sebagai Kepala daerah, lembaga ini baik Gubernur, Bupati atau Walikota tidak bertanggung jawab kepada DPRD lagi, namun pertanggungjawaban kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Di satu sisi, pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung, tetapi di sisi lain, ia tidak bertanggungjawab secara horisontal ke bawah, tetapi malah ke atas: Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Mendagri, Bupati/Walikota juga bertanggung jawab kepada Mendagri melalui Gubernur, dan Kepala Desa bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat.

Inisiatif DPR untuk menyusun mekanisme Pilkada secara langsung merupakan langkah yang membuat semua kalangan *happy,* karena ini sesuai tuntutan reformasi. Baru setelah Undang-Undang 32 Tahun 2004 disahkan pada Oktober 2004 dan masyarakat mendapatkan sosialisasi yang utuh terhadap undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah ini, muncul polemik yang penting terkait dengan pasal-pasal Pilkada. Pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat yaitu : a. bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; b. setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah; c. berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat; d. berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun; e. sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter; f. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana

---

[29] UU No. 32 tahun 2004, pasal 57, ayat (1), (2) dan (3)

penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih; g. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; h. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya; i. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan; j. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggungjawabnya yang merugikan keuangan negara. k. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; l. tidak pernah melakukan perbuatan tercela; m. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak; n. menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri; o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama; dan p. tidak dalam status sebagai penjabat kepala daerah.[30]

Untuk peserta pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Dimana partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calonnya apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat, dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan.

Dalam proses penetapan pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat. Partai politik atau gabungan partai politik pada saat mendaftarkan pasangan calon, wajib menyerahkan:

---

[30] *Ibid*, Pasal 58

a. Surat pencalonan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau pimpinan partai politik yang bergabung;
b. Kesepakatan tertulis antarpartai politik yang bergabung untuk mencalonkan pasangan calon;
c. Surat pernyataan tidak akan menarik pencalonan atas pasangan yang dicalonkan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau para pimpinan partai politik yang bergabung;
d. Surat pernyataan kesediaan yang bersangkutan sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah secara berpasangan;
e. Surat pernyataan tidak akan mengundurkan diri sebagai pasangan calon;
f. Surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
g. Surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;
h. Surat pernyataan tidak aktif dari jabatannya bagi pimpinan DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon di daerah yang menjadi wilayah kerjanya;
i. Surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
j. Kelengkapan persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58; dan
k. Naskah visi, misi, dan program dari pasangan calon secara tertulis.[31]

[31] *Ibid*, Pasal 59 ayat (5)

Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat mengusulkan satu pasangan calon dan pasangan calon tersebut tidak dapat diusulkan lagi oleh partai politik atau gabungan partai politik lainnya. Masa pendaftaran pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak pengumuman pendaftaran pasangan calon.

Pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) diteliti persyaratan administrasinya dengan melakukan klarifikasi kepada instansi pemerintah yang berwenang dan menerima masukan dari masyarakat terhadap persyaratan pasangan calon. Hasil penelitian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberitahukan secara tertulis kepada pimpinan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan, paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal penutupan pendaftaran. Apabila pasangan calon belum memenuhi syarat atau ditolak karena tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan/atau Pasal 59, partai politik atau gabungan partai politik yang mengajukan calon diberi kesempatan untuk melengkapi dan/atau memperbaiki surat pencalonan beserta persyaratan pasangan calon atau mengajukan calon baru paling lambat 7 (tujuh) hari sejak saat pemberitahuan hasil penelitian persyaratan oleh KPUD.

KPUD melakukan penelitian ulang kelengkapan dan atau perbaikan persyaratan pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan sekaligus memberitahukan hasil penelitian tersebut paling lambat 7 (tujuh) hari kepada pimpinan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan. Apabila hasil penelitian berkas pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak memenuhi syarat dan ditolak oleh KPUD, partai politik dan atau gabungan partai politik, tidak dapat lagi mengajukan pasangan calon.[32]

Berdasarkan hasil penelitian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 ayat (2) dan ayat (4), KPUD menetapkan pasangan calon paling kurang 2 (dua) pasangan calon yang dituangkan dalam Berita Acara

---

[32] *Ibid,* Pasal 60, ayat (1), (2), (3), (4) dan (5)

Penetapan pasangan calon. Pasangan calon yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diumumkan secara luas paling lambat 7 (tujuh) hari sejak selesainya penelitian. Terhadap pasangan calon yang telah ditetapkan dan diumumkan, selanjutnya dilakukan undian secara terbuka untuk menetapkan nomor urut pasangan calon. Penetapan dan pengumuman pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bersifat final dan mengikat.[33]

Partai politik atau gabungan partai politik dilarang menarik calonnya dan/atau pasangan calonnya, dan pasangan calon atau salah seorang dari pasangan calon dilarang mengundurkan diri terhitung sejak ditetapkan sebagai pasangan calon oleh KPUD. Apabila partai politik atau gabungan partai politik menarik calonnya dan/atau pasangan calon dan/atau salah seorang dari pasangan calon mengundurkan diri sebagaimana dimaksud pada ayat (1), partai politik atau gabungan partai politik yang mencalonkan tidak dapat mengusulkan calon pengganti.[34]

Dalam hal salah satu calon atau pasangan calon berhalangan tetap sejak penetapan calon sampai pada saat dimulainya hari kampanye, partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya berhalangan tetap dapat mengusulkan pasangan calon pengganti paling lambat 3 (tiga) hari sejak pasangan calon berhalangan tetap dan KPUD melakukan penelitian persyaratan administrasi dan menetapkan pasangan calon pengganti paling lambat 4 (empat) hari sejak pasangan calon pengganti didaftarkan. Dalam hal salah 1 (satu) calon atau pasangan calon berhalangan tetap pada saat dimulainya kampanye sampai hari pemungutan suara dan masih terdapat 2 (dua) pasangan calon atau lebih, tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilanjutkan dan pasangan calon yang berhalangan tetap tidak dapat diganti serta dinyatakan gugur.

Dalam hal salah satu calon atau pasangan calon berhalangan tetap pada saat dimulainya kampanye sampai hari pemungutan suara sehingga jumlah pasangan calon kurang dari 2 (dua) pasangan,

---

[33] *Ibid,* Pasal 61, ayat (1), (2), (3) dan (4)
[34] *Ibid,* Pasal 62, ayat (1) dan (2)

tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah ditunda paling lambat 30 (tiga puluh) hari dan partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya berhalangan tetap mengusulkan pasangan calon pengganti paling lambat 3 (tiga) hari sejak pasangan calon berhalangan tetap dan KPUD melakukan penelitian persyaratan administrasi dan menetapkan pasangan calon pengganti paling lambat 4 (empat) hari sejak pasangan calon pengganti didaftarkan.[35]

Dalam hal salah satu calon atau pasangan calon berhalangan tetap setelah pemungutan suara putaran pertama sampai dimulainya hari pemungutan suara putaran kedua, tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah ditunda paling lambat 30 (tiga puluh) hari. Partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya berhalangan tetap mengusulkan pasangan calon pengganti paling lambat 3 (tiga) hari sejak pasangan calon berhalangan tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan KPUD melakukan penelitian persyaratan administrasi dan menetapkan pasangan calon pengganti paling lambat 4 (empat) hari sejak pasangan calon pengganti didaftarkan.[36]

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilaksanakan melalui masa persiapan, dan tahap pelaksanaan. Masa persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatan; b. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah; c. Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan kepala daerah; d. Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS dan KPPS; e.Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.[37]

Kampanye dilaksanakan sebagai bagian dari penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan selama 14 (empat

---

[35] *Ibid,* Pasal 63, ayat (1), (2) dan (3)
[36] *Ibid*, Pasal 64 ayat (1) dan (2)
[37] *Ibid*, Pasal 65 ayat (1) dan (2)

belas) hari dan berakhir 3 (tiga) hari sebelum hari pemungutan suara. Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh tim kampanye yang dibentuk oleh pasangan calon bersama-sama partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon. Tim kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (3) didaftarkan ke KPUD bersamaan dengan pendaftaran pasangan calon. Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara bersama-sama atau secara terpisah oleh pasangan calon dan/atau oleh tim kampanye. Penanggung jawab kampanye adalah pasangan calon, yang pelaksanaannya dipertanggungjawabkan oleh tim kampanye. Tim kampanye dapat dibentuk secara berjenjang di provinsi, kabupaten/kota bagi pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur dan kabupaten/kota dan kecamatan bagi pasangan calon Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota. Dalam kampanye, rakyat mempunyai kebebasan untuk menghadiri kampanye. Jadwal pelaksanaan kampanye ditetapkan oleh KPUD dengan memperhatikan usul dari pasangan calon.

Kampanye dapat dilaksanakan melalui: a. pertemuan terbatas; b. tatap muka dan dialog; c. penyebaran melalui media cetak dan media elektronik; d.penyiaran melalui radio dan/atau televisi; e. penyebaran bahan kampanye kepada umum; f. pemasangan alat peraga di tempat umum; g. rapat umum; h. debat publik/ debat terbuka antarcalon; dan/atau i. kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan. Pasangan calon wajib menyampaikan visi, misi, dan program secara lisan maupun tertulis kepada masyarakat. Calon kepala daerah dan wakil kepala daerah berhak untuk mendapatkan informasi atau data dari pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Penyampaian materi kampanye dilakukan dengan cara yang sopan, tertib, dan bersifat edukatif. Penyelenggaraan kampanye dilakukan di seluruh wilayah provinsi untuk pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan di seluruh wilayah kabupaten/kota untuk pemilihan Bupati dan Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota.[38]

---

[38] *Ibid*, Pasal 76 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5)

Media cetak dan media elektronik memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk menyampaikan tema dan materi kampanye. Media elektronik dan media cetak wajib memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk memasang iklan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam rangka kampanye. Pemerintah daerah memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk menggunakan fasilitas umum. Semua yang hadir dalam pertemuan terbatas atau rapat umum yang diadakan oleh pasangan calon hanya dibenarkan membawa atau menggunakan tanda gambar dan/atau atribut pasangan calon yang bersangkutan. KPUD berkoordinasi dengan pemerintah daerah untuk menetapkan lokasi pemasangan alat peraga untuk keperluan kampanye. Pemasangan alat peraga kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (5) oleh pasangan calon dilaksanakan dengan mempertimbangkan etika, estetika, kebersihan, dan keindahan kota atau kawasan setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemasangan alat peraga kampanye pada tempat yang menjadi milik perseorangan atau badan swasta harus seizin pemilik tempat tersebut. Alat peraga kampanye harus sudah dibersihkan paling lambat 3 (tiga) hari sebelum hari pemungutan suara.[39]

Dalam kampanye dilarang: a. mempersoalkan dasar negara Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon kepala daerah/wakil kepala daerah dan/atau partai politik; c. menghasut atau mengadu domba partai politik, perseorangan, dan/atau kelompok masyarakat; d. menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada perseorangan, kelompok masyarakat dan/atau partai politik; e. mengganggu keamanan, ketenteraman, dan ketertiban umum; f. mengancam dan menganjurkan penggunaan kekerasan untuk mengambil alih kekuasaan dari pemerintahan yang sah; g. merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye

[39] *Ibid*, Pasal 77 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7) dan (8)

pasangan calon lain; h. menggunakan fasilitas dan anggaran pemerintah dan pemerintah daerah; i.menggunakan tempat ibadah dan tempat pendidikan; dan j. melakukan pawai atau arak-arakan yang dilakukan dengan berjalan kaki dan/atau dengan kendaraan di jalan raya.[40]

Dalam kampanye pemilihan kepal daerah juga dilarang melibatkan: a.hakim pada semua peradilan; b. pejabat BUMN/BUMD; c. pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri; d. kepala desa. Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku apabila pejabat tersebut menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pejabat negara yang menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam melaksanakan kampanye harus memenuhi ketentuan: a. tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya; b. menjalani cuti di luar tanggungan negara; dan c. pengaturan lama cuti dan jadwal cuti dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasangan calon dilarang melibatkan Pegawai Negeri Sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai peserta kampanye dan juru kampanye dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.[41]

Pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri, dan kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.[42]

Pelanggaran atas ketentuan larangan pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, dan huruf f, merupakan tindak pidana dan dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelanggaran atas ketentuan larangan pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 huruf g, huruf h, huruf i dan huruf j, yang merupakan pelanggaran tata cara kampanye dikenai

---

[40] *Ibid*, Pasal 78

[41] *Ibid*, Pasal 79 ayat (1), (2), (3) dan (4)

[42] *Ibid*, Pasal 80

sanksi: peringatan tertulis apabila penyelenggara kampanye melanggar larangan walaupun belum terjadi gangguan; b. penghentian kegiatan kampanye di tempat terjadinya pelanggaran atau di seluruh daerah pemilihan yang bersangkutan apabila terjadi gangguan terhadap keamanan yang berpotensi menyebar ke daerah pemilihan lain. Tata cara pengenaan sanksi terhadap pelanggaran larangan pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh KPUD. Pelanggaran atas ketentuan larangan pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 dikenai sanksi penghentian kampanye selama masa kampanye oleh KPUD.[43]

Pasangan calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih. Pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD.[44]

Dana kampanye dalam pemilihan kepala daerah dapat diperoleh dari: a.pasangan calon; b. partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan; c. sumbangan pihak-pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta. Pasangan calon wajib memiliki rekening khusus dana kampanye dan rekening yang dimaksud didaftarkan kepada KPUD. Sumbangan dana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dari perseorangan dilarang melebihi Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan dari badan hukum swasta dilarang melebihi Rp. 350.000.000,00 (tiga ratus lima puluh juta rupiah). Pasangan calon dapat menerima dan/atau menyetujui pembiayaan bukan dalam bentuk uang secara langsung untuk kegiatan kampanye. Sumbangan kepada pasangan calon yang lebih dari Rp. 2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah) baik

---

[43] *Ibid*, Pasal 81 ayat (1), (2), (3) dan (4)

[44] *Ibid*, Pasal 82 ayat (1) dan (2)

dalam bentuk uang maupun bukan dalam bentuk uang yang dapat dikonversikan ke dalam nilai uang wajib dilaporkan kepada KPUD mengenai jumlah dan identitas pemberi sumbangan. Laporan sumbangan dana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (3), dan ayat (5) disampaikan oleh pasangan calon kepada KPUD dalam waktu 1 (satu) hari sebelum masa kampanye dimulai dan 1 (satu) hari sesudah masa kampanye berakhir. KPUD mengumumkan melalui media massa laporan sumbangan dana kampanye setiap pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (6) kepada masyarakat satu hari setelah menerima laporan dari pasangan calon.[45]

Dana kampanye digunakan oleh pasangan calon, yang teknis pelaksanaannya dilakukan oleh tim kampanye. Dana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilaporkan oleh pasangan calon kepada KPUD paling lambat 3 (tiga) hari setelah hari pemungutan suara. KPUD wajib menyerahkan laporan dana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada kantor akuntan publik paling lambat 2 (dua) hari setelah KPUD menerima laporan dana kampanye dari pasangan calon. Kantor akuntan publik wajib menyelesaikan audit paling lambat 15 (lima belas) hari setelah diterimanya laporan dana kampanye dari KPUD. Hasil audit sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diumumkan oleh KPUD paling lambat 3 (tiga) hari setelah KPUD menerima laporan hasil audit dari kantor akuntan publik. Laporan dana kampanye yang diterima KPUD wajib dipelihara dan terbuka untuk umum. [46]

Pasangan calon dilarang menerima sumbangan atau bantuan lain untuk kampanye yang berasal dari: a. negara asing, lembaga swasta asing, lembaga swadaya masyarakat asing dan warga negara asing; b. penyumbang atau pemberi bantuan yang tidak jelas identitasnya; c. pemerintah, BUMN, dan BUMD. Pasangan calon yang menerima sumbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dibenarkan menggunakan dana tersebut dan wajib melaporkannya kepada KPUD paling lambat 14 (empat belas) hari

---

[45] *Ibid*, Pasal 83 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7)
[46] *Ibid*, Pasal 84 ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6)

setelah masa kampanye berakhir dan menyerahkan sumbangan tersebut kepada kas daerah. Pasangan calon yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPUD.[47]

Untuk mekanisme pemungutan suara pemilihan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan paling lambat 1 (satu) bulan sebelum masa jabatan kepala daerah berakhir. Pemungutan suara dilakukan dengan memberikan suara melalui surat suara yang berisi nomor, foto, dan nama pasangan calon. Pemungutan suara dilakukan pada hari libur atau hari yang diliburkan.[48]

Jumlah surat suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (2) dicetak sama dengan jumlah pemilih tetap dan ditambah 2,5% (dua setengah perseratus) dari jumlah pemilih tersebut. Tambahan surat suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sebagai cadangan di setiap TPS untuk mengganti surat suara pemilih yang keliru memilih pilihannya serta surat suara yang rusak. Penggunaan tambahan surat suara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibuatkan berita acara.[49]

Pemberian suara untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan dengan mencoblos salah satu pasangan calon dalam surat suara.[50] Pemilih tunanetra, tunadaksa, atau yang mempunyai halangan fisik lain pada saat memberikan suaranya di TPS dapat dibantu oleh petugas KPPS atau orang lain atas permintaan pemilih. Petugas KPPS atau orang lain yang membantu pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib merahasiakan pilihan pemilih yang dibantunya. Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian bantuan kepada pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah.[51] Jumlah pemilih di setiap TPS sebanyak-banyaknya 300 (tiga ratus) orang.

---

[47] *Ibid*, Pasal 85 ayat (1), (2) dan (3)
[48] *Ibid*, Pasal 86 ayat (1), (2) dan (3)
[49] *Ibid*, Pasal 87 ayat (1), (2) dan (3)
[50] *Ibid*, Pasal 88
[51] *Ibid*, Pasal 89

TPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan lokasinya di tempat yang mudah dijangkau, termasuk oleh penyandang cacat, serta menjamin setiap pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung, bebas, dan rahasia. Jumlah, lokasi, bentuk, dan tata letak TPS ditetapkan oleh KPUD.[52]

Untuk keperluan pemungutan suara dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah disediakan kotak suara sebagai tempat surat suara yang digunakan oleh pemilih. Jumlah, bahan, bentuk, ukuran, dan warna kotak suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh KPUD dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.[53] Sebelum melaksanakan pemungutan suara, KPPS melakukan: a. pembukaan kotak suara; b. pengeluaran seluruh isi kotak suara; c. pengidentifikasian jenis dokumen dan peralatan; serta d.penghitungan jumlah setiap jenis dokumen dan peralatan. Kegiatan KPPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dihadiri oleh saksi dari pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Kegiatan KPPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuatkan berita acara yang ditandatangani oleh Ketua KPPS, dan sekurang-kurangnya 2 (dua) anggota KPPS dan dapat ditandatangani oleh saksi dari pasangan calon.[54]

Setelah melakukan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 92, KPPS memberikan penjelasan mengenai tata cara pemungutan suara. Dalam memberikan suara, pemilih diberi kesempatan oleh KPPS berdasarkan prinsip urutan kehadiran pemilih. Apabila menerima surat suara yang ternyata rusak, pemilih dapat meminta surat suara pengganti kepada KPPS, kemudian KPPS memberikan surat suara pengganti hanya satu kali. Apabila terdapat kekeliruan dalam cara memberikan suara, pemilih dapat meminta surat suara pengganti kepada KPPS, kemudian KPPS memberikan surat suara pengganti hanya satu kali. Penentuan waktu dimulai dan berakhirnya pemungutan suara ditetapkan oleh KPUD.[55]

---

[52] *Ibid*, Pasal 90 ayat (1), (2) dan (3)
[53] *Ibid*, Pasal 91 ayat (1) dan (2)
[54] *Ibid*, Pasal 92 ayat (1), (2) dan (3)
[55] *Ibid*, Pasal 93 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5)

Pemilih yang telah memberikan suara di TPS diberi tanda khusus oleh KPPS. Tanda khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh KPUD dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.[56] Suara untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dinyatakan sah apabila: a. surat suara ditandatangani oleh Ketua KPPS; dan b. tanda coblos hanya terdapat pada 1 (satu) kotak segi empat yang memuat satu pasangan calon; atau c. tanda coblos terdapat dalam salah satu kotak segi empat yang memuat nomor, foto dan nama pasangan calon yang telah ditentukan; atau d. tanda coblos lebih dari satu, tetapi masih di dalam salah satu kotak segi empat yang memuat nomor, foto dan nama pasangan calon; atau e. tanda coblos terdapat pada salah satu garis kotak segi empat yang memuat nomor, foto dan nama pasangan calon.[57]

Penghitungan suara di TPS dilakukan oleh KPPS setelah pemungutan suara berakhir. Sebelum penghitungan suara dimulai, KPPS menghitung: a.jumlah pemilih yang memberikan suara berdasarkan salinan daftar pemilih tetap untuk TPS; b. jumlah pemilih dari TPS lain; c. jumlah surat suara yang tidak terpakai; dan d. jumlah surat suara yang dikembalikan oleh pemilih karena rusak atau keliru dicoblos. Penggunaan surat suara tambahan dibuatkan berita acara yang ditandatangani oleh Ketua KPPS dan sekurang-kurangnya 2 (dua) anggota KPPS. Penghitungan suara dilakukan dan selesai di TPS oleh KPPS dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Saksi pasangan calon harus membawa surat mandat dari tim kampanye yang bersangkutan dan menyerahkannya kepada Ketua KPPS. Penghitungan suara dilakukan dengan cara yang memungkinkan saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat yang hadir dapat menyaksikan secara jelas proses penghitungan suara. Pasangan calon dan warga masyarakat melalui saksi pasangan calon yang hadir dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya penghitungan suara oleh KPPS apabila ternyata

---

[56] *Ibid*, Pasal 94 ayat (1) dan (2)

[57] *Ibid*, Pasal 95 huruf a, b, c, d, dan e

terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal keberatan yang diajukan oleh saksi pasangan calon atau warga masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dapat diterima, KPPS seketika itu juga mengadakan pembetulan. Segera setelah selesai penghitungan suara di TPS, KPPS membuat berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota KPPS serta dapat ditandatangani oleh saksi pasangan calon. KPPS memberikan 1 (satu) eksemplar salinan berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan 1 (satu) eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum. KPPS menyerahkan berita acara, sertifikat hasil penghitungan suara, surat suara, dan alat kelengkapan administrasi pemungutan dan penghitungan suara kepada PPS segera setelah selesai penghitungan suara.[58]

Setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, PPS membuat berita acara penerimaan dan melakukan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat desa/kelurahan dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Saksi pasangan calon harus membawa surat mandat dari Tim Kampanye yang bersangkutan dan menyerahkannya kepada PPS. Pasangan calon dan warga masyarakat melalui saksi pasangan calon yang hadir dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya penghitungan suara oleh PPS apabila ternyata terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal keberatan yang diajukan oleh saksi pasangan calon atau warga masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diterima, PPS seketika itu juga mengadakan pembetulan. Setelah selesai melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara di semua TPS dalam wilayah kerja desa/kelurahan yang bersangkutan, PPS membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan paling sedikit 2 (dua) orang anggota PPS serta ditandatangani oleh saksi pasangan calon.

---

[58] *Ibid*, Pasal 96 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), (8), (9), (10) dan (11)

PPS wajib memberikan 1 (satu) eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPS kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan 1 (satu) eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum. PPS wajib menyerahkan 1 (satu) eksemplar berkas berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPS kepada PPK setempat.[59]

Setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, PPK membuat berita acara penerimaan dan melakukan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat kecamatan dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Saksi pasangan calon harus membawa surat mandat dari Tim Kampanye yang bersangkutan dan menyerahkannya kepada PPK. Pasangan calon dan warga masyarakat melalui saksi pasangan calon yang hadir dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya penghitungan suara oleh PPK apabila ternyata terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal keberatan yang diajukan oleh atau melalui saksi pasangan calon, sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diterima, PPK seketika itu juga mengadakan pembetulan. Setelah selesai melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara di semua PPS dalam wilayah kerja kecamatan yang bersangkutan, PPK membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota PPK serta ditandatangani oleh saksi pasangan calon. PPK wajib memberikan 1 (satu) eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPK kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan 1 (satu) eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum. PPK wajib menyerahkan 1 (satu) eksemplar berkas berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPK kepada KPU kabupaten/kota.[60]

Setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, KPU kabupaten/kota membuat berita acara penerimaan dan

[59] *Ibid*, Pasal 97 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7)
[60] *Ibid*, Pasal 98 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7)

melakukan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat kabupaten/kota dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Saksi pasangan calon harus membawa surat mandat dari Tim Kampanye yang bersangkutan dan menyerahkannya kepada KPU kabupaten/kota. Pasangan calon dan warga masyarakat melalui saksi pasangan calon yang hadir dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya penghitungan suara oleh KPU kabupaten/kota apabila ternyata terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

(4) Dalam hal keberatan yang diajukan oleh atau melalui saksi pasangan calon, sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diterima, KPU kabupaten/kota seketika itu juga mengadakan pembetulan. Setelah selesai melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara di semua PPK dalam wilayah kerja kecamatan yang bersangkutan, KPU kabupaten/kota membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota KPU kabupaten/kota serta ditandatangani oleh saksi pasangan calon. KPU kabupaten/kota wajib memberikan 1 (satu) eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di KPU kabupaten/kota kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan 1 (satu) eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum. KPU kabupaten/kota wajib menyerahkan 1 (satu) eksemplar berkas berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di KPU kabupaten/kota kepada KPU provinsi.[61]

Dalam hal pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota, berita acara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara selanjutnya diputuskan dalam pleno KPU kabupaten/kota untuk menetapkan pasangan calon terpilih. Penetapan pasangan calon terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPRD kabupaten/kota untuk diproses pengesahan dan pengangkatannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. [62]

---

[61] *Ibid*, Pasal 99 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7)

[62] *Ibid*, Pasal 100 ayat (1) dan (2)

Setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, KPU provinsi membuat berita acara penerimaan dan melakukan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat provinsi dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Saksi pasangan calon harus membawa surat mandat dari Tim Kampanye yang bersangkutan dan menyerahkannya kepada KPU provinsi. Pasangan calon dan warga masyarakat melalui saksi pasangan calon yang hadir dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya penghitungan suara oleh KPU provinsi apabila ternyata terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal keberatan yang diajukan oleh atau melalui saksi pasangan calon, sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diterima, KPU provinsi seketika itu juga mengadakan pembetulan. Setelah selesai melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara di semua KPU kabupaten/kota, KPU provinsi membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang anggota KPU provinsi serta ditandatangani oleh saksi pasangan calon. KPU provinsi wajib memberikan 1 (satu) eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di KPU provinsi kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan 1 (satu) eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum.[63]

Berita acara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 ayat (5) selanjutnya diputuskan dalam pleno KPU provinsi untuk menetapkan pasangan calon terpilih. Penetapan pasangan calon terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) oleh KPU provinsi disampaikan kepada DPRD provinsi untuk diproses pengesahan pengangkatannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. [64]

Penghitungan ulang surat suara di TPS dilakukan apabila dari hasil penelitian dan pemeriksaan terbukti terdapat satu atau lebih

---

[63] *Ibid*, Pasal 101 ayat (1), (2), (3), (4), (5) dan (6)

[64] *Ibid*, Pasal 102 ayat (1) dan (2)

penyimpangan sebagai berikut: a. penghitungan suara dilakukan secara tertutup; b. penghitungan suara dilakukan di tempat yang kurang penerangan cahaya; c. saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat tidak dapat menyaksikan proses penghitungan suara secara jelas; d. penghitungan suara dilakukan di tempat lain di luar tempat dan waktu yang telah ditentukan; dan/atau e. terjadi ketidak konsistenan dalam menentukan surat suara yang sah dan surat suara yang tidak sah. Penghitungan ulang surat suara dilakukan pada tingkat PPS apabila terjadi perbedaan data jumlah suara dari TPS. Penghitungan ulang surat suara dilakukan pada tingkat PPK apabila terjadi perbedaan data jumlah suara dari PPS. Apabila terjadi perbedaan data jumlah suara pada tingkat KPU Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi, dilakukan pengecekan ulang terhadap sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara pada 1 (satu) tingkat di bawahnya.[65]

Pemungutan suara di TPS dapat diulang apabila terjadi kerusuhan yang mengakibatkan hasil pemungutan suara tidak dapat digunakan atau penghitungan suara tidak dapat dilakukan. Pemungutan suara di TPS dapat diulang apabila dari hasil penelitian dan pemeriksaan Panitia Pengawas Kecamatan terbukti terdapat satu atau lebih dari keadaan sebagai berikut: a. pembukaan kotak suara dan/atau berkas pemungutan dan penghitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan; b. petugas KPPS meminta pemilih memberi tanda khusus, menandatangani, atau menulis nama atau alamatnya pada surat suara yang sudah digunakan; c. lebih dari seorang pemilih menggunakan hak pilih lebih dari satu kali pada TPS yang sama atau TPS yang berbeda; d. petugas KPPS merusak lebih dari satu surat suara yang sudah digunakan oleh pemilih sehingga surat suara tersebut menjadi tidak sah; dan/atau e. lebih dari seorang pemilih yang tidak terdaftar sebagai pemilih mendapat kesempatan memberikan suara pada TPS.[66]

---

[65] *Ibid*, Pasal 103 ayat (1), (2), (3) dan (4)

[66] *Ibid*, Pasal 104 ayat (1) dan (2)

Penghitungan suara dan pemungutan suara ulang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 dan Pasal 104 diputuskan oleh PPK dan dilaksanakan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sesudah hari pemungutan suara.[67]

Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon. Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada pengadilan tinggi untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi dan kepada pengadilan negeri untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota. Mahkamah Agung memutus sengketa hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri/Pengadilan Tinggi/Mahkamah Agung. Putusan Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bersifat final dan mengikat. Mahkamah Agung dalam melaksanakan kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten dan kota. Putusan Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) bersifat final.[68]

Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih. Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah,

---

[67] *Ibid*, Pasal 105

[68] *Ibid*, Pasal 106 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7)

pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih. Dalam hal pasangan calon yang perolehan suara terbesar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdapat lebih dari satu pasangan calon yang perolehan suaranya sama, penentuan pasangan calon terpilih dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas. Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak terpenuhi, atau tidak ada yang mencapai 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua. Apabila pemenang pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh dua pasangan calon, kedua pasangan calon tersebut berhak mengikuti pemilihan putaran kedua. Apabila pemenang pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh oleh tiga pasangan calon atau lebih, penentuan peringkat pertama dan kedua dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas. Apabila pemenang kedua sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diperoleh oleh lebih dari satu pasangan calon, penentuannya dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak pada putaran kedua dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.[69]

Dalam hal calon wakil kepala daerah terpilih berhalangan tetap, calon kepala daerah terpilih dilantik menjadi kepala daerah. Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengusulkan dua calon wakil kepala daerah kepada DPRD untuk dipilih. Dalam hal calon kepala daerah terpilih berhalangan tetap, calon wakil kepala daerah terpilih dilantik menjadi kepala daerah. Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) mengusulkan dua calon wakil kepala daerah kepada DPRD untuk dipilih. Dalam hal pasangan calon terpilih berhalangan tetap, partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya meraih suara terbanyak pertama dan kedua mengusulkan pasangan calon kepada DPRD untuk dipilih menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah selambat-lambatnya dalam

[69] *Ibid*, Pasal 107 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7) dan (8)

waktu 60 (enam puluh) hari. Untuk memilih wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (4), pemilihannya dilakukan selambat-lambatnya dalam waktu 60 (enam puluh) hari.[70]

Pengesahan pengangkatan pasangan calon Gubernur dan wakil Gubernur terpilih dilakukan oleh Presiden selambat-lambatnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari. Pengesahan pengangkatan pasangan calon bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota terpilih dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden selambat-lambatnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari. Pasangan calon Gubernur dan wakil Gubernur terpilih diusulkan oleh DPRD provinsi, selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari, kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon terpilih dari KPU provinsi untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan. Pasangan calon bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota diusulkan oleh DPRD kabupaten/kota, selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari, kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon terpilih dari KPU kabupaten/kota untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan. [71]

Dalam hal mekanisme pemberhentian Kepala Daerah, Undang-undang No. 32 Tahun 2004 juga menentukan adanya mekanisme pemberhentian Kepala Daerah Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena: a. meninggal dunia; b. permintaan sendiri; atau c. diberhentikan. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diberhentikan karena: a. berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru; b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan; c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah; d. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah; e. tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala

[70] *Ibid*, Pasal 108 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7)
[71] *Ibid*, Pasal 109 ayat (1), (2), (3) dan (4)

daerah; f. melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b serta ayat (2) huruf a dan huruf b diberitahukan oleh pimpinan DPRD untuk diputuskan dalam Rapat Paripurna dan diusulkan oleh pimpinan DPRD. [72]

Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf d dan huruf e dilaksanakan dengan ketentuan: a.Pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah diusulkan kepada Presiden berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah; b. Pendapat DPRD sebagaimana dimaksud pada huruf a diputuskan melalui Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir. c.Mahkamah Agung wajib memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 (tigapuluh) hari setelah permintaan DPRD itu diterima Mahkamah Agung dan putusannya bersifat final. d. Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban, DPRD menyelenggarakan Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk memutuskan usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada Presiden. e. Presiden wajib memroses usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut. [73]

---

[72] *Ibid*, Pasal 29 ayat (1), (2) dan (3)
[73] *Ibid*, Pasal 29 ayat (4)

Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD apabila dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD apabila terbukti melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.[74]

Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD karena terbukti melakukan makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dinyatakan dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.[75]

Dalam hal kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah menghadapi krisis kepercayaan publik yang meluas karena dugaan melakukan tindak pidana dan melibatkan tanggung jawabnya, DPRD menggunakan hak angket untuk menanggapinya. Penggunaan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setelah mendapatkan persetujuan Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk melakukan penyelidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Dalam hal ditemukan bukti melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD menyerahkan proses penyelesaiannya kepada aparat penegak hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Apabila kepala daerah dan/atau

[74] *Ibid*, Pasal 30 ayat (1) dan (2)

[75] *Ibid*, Pasal 31 ayat (1) dan (2)

wakil kepala daerah dinyatakan bersalah karena melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang belum memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (3), DPRD mengusulkan pemberhentian sementara dengan keputusan DPRD. Berdasarkan keputusan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Presiden menetapkan pemberhentian sementara kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (4), pimpinan DPRD mengusulkan pemberhentian berdasarkan keputusan Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir. Berdasarkan keputusan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (6), Presiden memberhentikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. [76]

Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), dan Pasal 32 ayat (5) setelah melalui proses peradilan ternyata terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, paling lambat 30 (tiga puluh) hari Presiden telah merehabilitasikan dan mengaktifkan kembali kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang bersangkutan sampai dengan akhir masa jabatannya. Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah berakhir masa jabatannya, Presiden merehabilitasikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang bersangkutan dan tidak mengaktifkannya kembali. Tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30, Pasal 31, dan Pasal 32 diatur dalam Peraturan Pemerintah.[77]

[76] *Ibid*, Pasal 32 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7)
[77] *Ibid*, Pasal 33 ayat (1), (2), dan (3)

Apabila kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), dan Pasal 32 ayat (5), wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban kepala daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Apabila wakil kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), dan Pasal 32 ayat (5), tugas dan kewajiban wakil kepala daerah dilaksanakan oleh kepala daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), dan Pasal 32 ayat (5), Presiden menetapkan penjabat Gubernur atas usul Menteri Dalam Negeri atau penjabat Bupati/Walikota atas usul Gubernur dengan pertimbangan DPRD sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Tata cara penetapan, kriteria calon, dan masa jabatan penjabat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam Peraturan Pemerintah.[78]

Apabila kepala daerah diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (2), Pasal 31 ayat (2), dan Pasal 32 ayat (7) jabatan kepala daerah diganti oleh wakil kepala daerah sampai berakhir masa jabatannya dan proses pelaksanaannya dilakukan berdasarkan keputusan Rapat Paripurna DPRD dan disahkan oleh Presiden. Apabila terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang sisa masa jabatannya lebih dari 18 (delapan belas) bulan, kepala daerah mengusulkan 2 (dua) orang calon wakil kepala daerah untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam hal kepala daerah dan wakil kepala daerah berhenti atau diberhentikan secara bersamaan dalam masa jabatannya, Rapat

[78] *Ibid*, Pasal 34 ayat (1), (2), (3) dan (4)

Paripurna DPRD memutuskan dan menugaskan KPUD untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah paling lambat 6 (enam) bulan terhitung sejak ditetapkannya penjabat kepala daerah. Dalam hal terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah sampai dengan Presiden mengangkat penjabat kepala daerah. Tata cara pengisian kekosongan, persyaratan dan masa jabatan penjabat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.[79]

Dalam proses tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Presiden atas permintaan penyidik. Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak diterimanya permohonan, proses penyelidikan dan penyidikan dapat dilakukan. Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan diperlukan persetujuan tertulis sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2). Hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah: a. tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan; atau b. disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara. Tindakan penyidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) setelah dilakukan wajib dilaporkan kepada Presiden paling lambat dalam waktu 2 (dua) kali 24 (dua puluh empat) jam.[80]

6.2.2 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang ini berlaku ketentuan Undang-Undang tentang

---

[79] *Ibid*, Pasal 35 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5)
[80] *Ibid*, Pasal 36 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5)

Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.[81] Kedudukan dan Fungsi DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.[82] DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.[83]

Dalam pelaksanaan penyelenggara pemerintahan anggota DPRD didukung dengan alat kelengkapan DPRD terdiri atas: a. pimpinan; b. komisi; c. panitia musyawarah; d.panitia anggaran; e. Badan Kehormatan; dan f. alat kelengkapan lain yang diperlukan. Pembentukan, susunan, tugas, dan wewenang alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.[84]

DPRD wajib menyusun kode etik untuk menjaga martabat dan kehormatan anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Kode etik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya meliputi: a. pengertian kode etik; b. tujuan kode etik; c. pengaturan sikap, tata kerja, dan tata hubungan antarpenyelenggara pemerintahan daerah dan antaranggota serta antara anggota DPRD dan pihak lain; d. hal yang baik dan sepantasnya dilakukan oleh anggota DPRD; e. etika dalam penyampaian pendapat, tanggapan, jawaban, sanggahan; dan f. sanksi dan rehabilitasi.[85]

Setiap anggota DPRD wajib berhimpun dalam fraksi. Dimana jumlah anggota setiap fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya sama dengan jumlah komisi di DPRD. Anggota DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dari 1 (satu) partai politik yang tidak memenuhi syarat untuk membentuk 1 (satu) fraksi, wajib bergabung dengan fraksi yang ada atau membentuk fraksi gabungan. Fraksi yang ada wajib menerima anggota DPRD

---

[81] *Ibid*, Pasal 39
[82] *Ibid*, Pasal 40
[83] *Ibid*, Pasal 41
[84] *Ibid*, Pasal 46 ayat (1) dan (2)
[85] *Ibid*, Pasal 49 ayat (1) dan (2)

dari partai politik lain yang tidak memenuhi syarat untuk dapat membentuk satu fraksi. Dalam hal fraksi gabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) setelah dibentuk, kemudian tidak lagi memenuhi syarat sebagai fraksi gabungan, seluruh anggota fraksi gabungan tersebut wajib bergabung dengan fraksi dan/atau fraksi gabungan lain yang memenuhi syarat. Parpol yang memenuhi persyaratan untuk membentuk fraksi hanya dapat membentuk satu fraksi. Fraksi gabungan dapat dibentuk oleh partai politik dengan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (5).[86]

DPRD provinsi yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) sampai dengan 75 (tujuh puluh lima) orang membentuk 4 (empat) komisi, yang beranggotakan lebih dari 75 (tujuh puluh lima) orang membentuk 5 (lima) komisi. DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan 20 (dua puluh) sampai dengan 35 (tiga puluh lima) orang membentuk 3 (tiga) komisi, yang beranggotakan lebih dari 35 (tiga puluh lima) orang membentuk 4 (empat) komisi.[87]

Anggota DPRD tidak dapat dituntut dihadapan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan dan/atau pendapat yang dikemukakan secara lisan ataupun tertulis dalam rapat DPRD, sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Tata Tertib dan kode etik DPRD. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan, atau hal-hal yang dimaksud oleh ketentuan mengenai pengumuman rahasia negara dalam peraturan perundang-undangan. Anggota DPRD tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan dan/atau pendapat yang dikemukakan dalam rapat DPRD.[88]

Tindakan penyidikan terhadap anggota DPRD dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden bagi anggota DPRD provinsi dan dari Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri bagi anggota DPRD kabupaten/kota.

---

[86] *Ibid*, Pasal 50 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7)

[87] *Ibid*, Pasal 51 ayat (1) dan (2)

[88] *Ibid*, Pasal 52 ayat (1), (2) dan (3)

Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari semenjak diterimanya permohonan, proses penyidikan dapat dilakukan. Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan diperlukan persetujuan tertulis dengan cara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2). Hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah: a.tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan; atau b. disangka melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara. Setelah tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan, tindakan penyidikan harus dilaporkan kepada pejabat yang memberikan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lambat 2 (dua kali) 24 (dua puluh empat) jam.[89]

Dalam melaksanakan tugasnya Anggota DPRD dilarang merangkap jabatan sebagai: a. pejabat negara lainnya; b. hakim pada badan peradilan; c.pegawai negeri sipil, anggota TNI/Polri, pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah dan/atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/ APBD. Anggota DPRD dilarang melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan publik, konsultan, advokat/pengacara, notaris, dokter praktik dan pekerjaan lain yang ada hubungannya dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPRD. Anggota DPRD dilarang melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Anggota DPRD yang melakukan pekerjaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib melepaskan pekerjaan tersebut selama menjadi anggota DPRD. Anggota DPRD yang tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diberhentikan oleh pimpinan berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Kehormatan DPRD. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.[90]

---

[89] *Ibid*, Pasal 53 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5)

[90] *Ibid*, Pasal 54 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5)

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dibahas juga Penggantian Antar Waktu Anggota DPRD, Anggota DPRD berhenti antar waktu sebagai anggota karena: a.meninggal dunia; b. mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis; dan c. diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan. Anggota DPRD diberhentikan antarwaktu, karena: a. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan; b. tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota DPRD; c. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan, dan/atau melanggar kode etik DPRD; d. tidak melaksanakan kewajiban anggota DPRD; e. melanggar larangan bagi anggota DPRD; f. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melanggar tindak pidana dengan ancaman pidana paling singkat 5 (lima) tahun penjara atau lebih. Pemberhentian anggota DPRD yang telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi anggota DPRD provinsi dan kepada Gubernur melalui Bupati/Walikota bagi anggota DPRD kabupaten/kota untuk diresmikan pemberhentiannya. Pemberhentian anggota DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e dilaksanakan setelah ada keputusan DPRD berdasarkan rekomendasi dari Badan Kehormatan DPRD. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD berpedoman pada peraturan perundang-undangan.[91]

6.3 Kekuasaan Kepala Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh Kepala daerah harus berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas: a. asas kepastian hukum; b. asas tertib penyelenggara negara; c. asas kepentingan umum; d.

[91] *Ibid*, Pasal 55 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5)

asas keterbukaan; e. asas proporsionalitas; f. asas profesionalitas; g. asas akuntabilitas; h. asas efisiensi; dan i. asas efektivitas. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. [92]

6.3.1 Tugas dan Wewenang

Tidak jauh berbeda dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 mengenai kepala daerah sebelumnya, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang: a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; b. Mengajukan rancangan Perda; c. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama; e. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah; f. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan g. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.[93]

Wakil Kepala Daerah mempunyai tugas: a. membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah; b. membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup; c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi; d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah

---

[92] *Ibid,* Pasal 20

[93] *Ibid*, Pasal 25

kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota; e. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah; f. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan g. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.[94]

Dalam melaksanakan tugas sebagai Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.[95] Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.[96]

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai kewajiban: a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; b. meningkatkan kesejahteraan rakyat; c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat; d. melaksanakan kehidupan demokrasi; e. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan; f. menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; g. memajukan dan mengembangkan daya saing daerah; h. melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik; i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah; j. menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah; k. menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan.

---

[94] *Ibid*, Pasal 26 ayat (1)
[95] *Ibid*, Pasal 26 ayat (2)
[96] *Ibid*, Pasal 26 ayat (3)

Dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.[97] Gubernur dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 memiliki tugas dan wewenang: a. pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; b. koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota; c. koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota. Pendanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan kepada APBN; Kedudukan keuangan Gubernur diatur dalam Peraturan Pemerintah. Tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur diatur dalam Peraturan Pemerintah.[98]

6.3.2 Kewajiban

Kepala Daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah sebagaimana dimaksud pada pasal 26 ayat (2) disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

---

[97] *Ibid,* Pasal 37 ayat (1) dan (2)

[98] *Ibid,* Pasal 38 ayat (1), (2), (3) dan (4)

6.4 Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dulu kepala daerah dipilih oleh DPRD, maka dia bertanggungjawab kepada DPRD. Sekarang oleh karena Kepala Daerah dan DPRD sama-sama bertanggungjawab kepada rakyat pemilih, maka konsekuensinya bertanggungjawab kepada rakyat yang memilihnya, bukan membuat LPJ ke DPRD. Yang ada kemudian adalah LKPJ (Laporan Keterangan Pertanggungjawaban).yang bersifat *progress report* dari kepala daerah sebagai eksekutif kepada DPRD tentang apa yang dikerjakan.

Ini adalah persoalan pengawasan dan *check and balances.* Sebagaimana diketahui, salah satu masalah mendasar Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 adalah lemahnya pengawasan maupun *check and balances* ini. Kewenangan DPRD sangat besar, baik ketika memilih kepala daerah, maupun LPJ tahunan kepala daerah. Kewenangan DPRD itu dalam penerapan di lapangan sulit dikontrol dan kemudian menimbulkan penyimpangan-penyimpangan dan ketidakseimbangan kekuasaan. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 mencoba mengembalikan hubungan kerja eksekutif dan legislatif yang setara dan bersifat kemitraan.

Melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 kewenangan DPRD banyak yang dipangkas, misalnya aturan kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, DPRD yang hanya memperoleh laporan keterangan pertanggungjawaban, serta adanya mekanisme evaluasi Gubernur terhadap Raperda APBD agar sesuai kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal tersebut akan mempersempit ruang gerak aktor-aktor di kabupaten/kota dalam bermain-main dengan keuangan daerah.[99]

Menurut Made, pada umumnya hal ini sering dipandang sebagai "membonsai" DPRD. Padahal tidak, karena mereka sama-sama dipilih oleh rakyat. Sebagai eksekutif Kepala Daerah melaksanakan, dan DPRD sebagai legislatif membuat aturan. Kepala Daerah

---

[99] Lihat Didik G. Suharto. "Tarik Ulur Kewenangan dalam UU No. 32 tahun 2004," Artikel pada *Suara Merdeka*, 6 Desember 2004.

melaksanakan program, sedangkan DPRD melakukan pengawasan. Mereka bersama-sama membuat budget, sehingga esensinya hak budget itu ada.

Selain itu, Kepala Daerah juga membuat laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah ke instansi pemerintah di atasnya. Namun demikian, esensinya, kepala daerah tidak bertangungjawab kepada pemerintah pusat, tetapi ke rakyat. Untuk itulah ketika membuat LKPJ, kepala daerah berkewajiban membuat IPPD (Informasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah) kepada rakyat. Sementara akuntabilitas keuangannya dalam perhitungan anggaran akan diperiksa oleh BPK. Kalau BPK setuju, maka akan memberikan catatan tersebut ke DPRD, dan selanjutnya kalau DPRD setuju baru dibuat peraturan daerah terkait dengan LKPJ tersebut. Ini merupakan alur pertanggungjawaban dan sekaligus mekanisme hubungan kepala daerah dengan lembaga perwakilan yang ada di daerah; dalam hal ini DPRD.

Memang, dengan mekanisme pertanggungjawaban semacam itu akan menjadi masalah ketika ternyata kepala daerah terpilih kinerjanya buruk. Sementara menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, kepala daerah tidak bisa diberhentikan dengan alasan kinerja, kecuali yang bersangkutan melakukan kriminal dan divonis bersalah oleh pengadilan. Made Suwandi menyebut hal ini sebagai resiko pemilihan langsung. Dalam hal ini, masyarakatlah yang perlu dipersalahkan kenapa memilih kepala daerah yang buruk.

6.4.1 Tugas, Wewenang dan Hak

DPRD mempunyai tugas dan wewenang: a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama; b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah; c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah; d.

mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/ wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota; e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah; f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah; g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah; h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; i. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah; j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah; k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah. Selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.[100]

DPRD mempunyai hak: a. interpelasi; b. angket; dan c. menyatakan pendapat. Pelaksanaan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan setelah diajukan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan mendapatkan persetujuan dari Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir. Dalam menggunakan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPRD yang bekerja dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari telah menyampaikan hasil kerjanya kepada DPRD. Dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat memanggil, mendengar, dan memeriksa seseorang yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang sedang

[100] *Ibid*, Pasal 42 ayat (1) dan (2)

diselidiki serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sedang diselidiki. Setiap orang yang dipanggil, didengar, dan diperiksa sebagaimana dimaksud pada ayat (5) wajib memenuhi panggilan panitia angket kecuali ada alasan yang sah menurut peraturan perundang-undangan. Dalam hal telah dipanggil dengan patut secara berturut-turut tidak memenuhi panggilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5), panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Seluruh hasil kerja panitia angket bersifat rahasia. Tata cara penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.[101]

Sedangkan anggota DPRD mempunyai hak yang di atur dalam UU 32 tahun 2004 yaitu : a. mengajukan rancangan Perda; b. mengajukan pertanyaan; c. menyampaikan usul dan pendapat; d. memilih dan dipilih; e. membela diri; f. imunitas; g. protokoler; dan h. keuangan dan administratif. Kedudukan protokoler dan kewenangan pimpinan dan anggota DPRD diatur dalam Peraturan Pemerintah.[102]

6.4.2 Kewajiban

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 telah diatur bahwa anggota DPRD mempunyai kewajiban: a. mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menaati segala peraturan perundang-undangan; b. melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; d.memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah; e. menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; f.mendahulukan kepentingan

[101] *Ibid*, Pasal 43 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7) dan (8)
[102] *Ibid*, Pasal 44 ayat (1) dan (2)

negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan. g. memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya. h. menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah/janji anggota DPRD; i. menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.[103]

6.5 Hubungan Antara DPRD dan Kepala Daerah

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

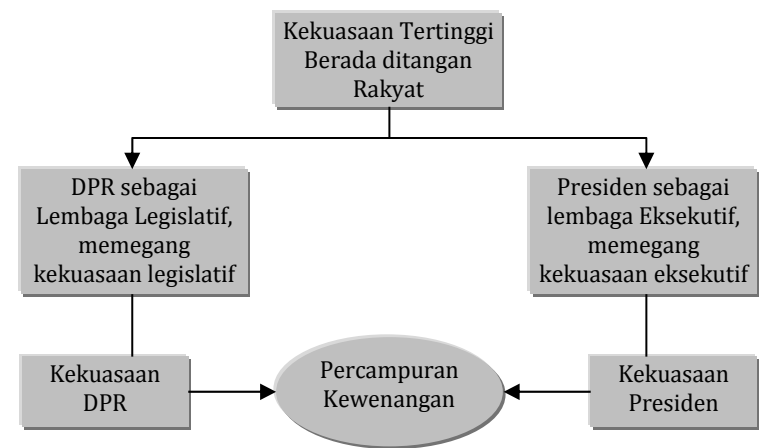
Peraturan daerah dibuat oleh DPRD bersama-sama Pemerintah Daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun dari Pemerintah Daerah. Khusus peraturan daerah tentang APBD rancangannya disiapkan oleh Pemerintah Daerah yang telah mencakup keuangan DPRD, untuk dibahas bersama DPRD. Peraturan daerah dan ketentuan daerah lainnya yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Peraturan daerah tertentu yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, perubahan APBD, dan tata ruang, berlakunya setelah melalui tahapan evaluasi oleh Pemerintah. Hal itu ditempuh dengan pertimbangan antara lain untuk melindungi kepentingan umum,

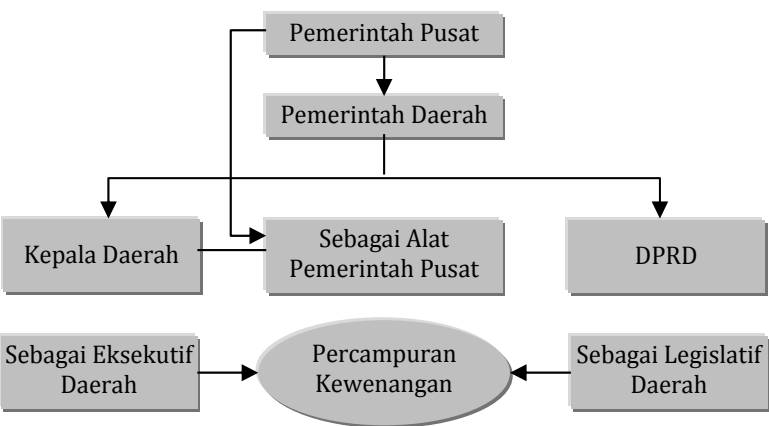
---

[103] *Ibid*, Pasal 45 huruf a s/d i

menyelaraskan dan menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan daerah lainnya, terutama peraturan daerah mengenai pajak daerah dan retribusi daerah.

Gambar 6.1

Bentuk Pendistribusian Kekuasaan Antara DPR dan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Amandemen 2002

Gambar. 6.2

Bentuk Pendistribusian Kekuasaan Antara DPRD dan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, sedikit terjadi pergeseran. Antara posisi Kepala Daerah dan DPRD, ada prinsip *cheks and balances* dalam peraturan tersebut, dan kedua belah pihak memiliki kedudukan yang sama kuat. Indikasinya, DPRD tidak berwenang memilih, mengangkat dan memberhentikan Kepala Daerah, serta Kepala Daerah tidak bertangung jawab kepada DPRD. Kepala Daerah dipilih melalui Pemilihan Kepala Daerah langsung (Pilkada), meskipun proses pencalonan melalui fraksi DPRD. Pertanggungjawaban Kepala Daerah langsung kepada rakyat. Pemberhentian Kepala Daerah hanya apabila melakukan kesalahan pidana. Sebaliknya pemilihan anggota DPRD langsung oleh rakyat melalui Pemilu Legislatif dan pemberhentiannya hanya apabila dimintakan oleh Partai Politik yang mengusulkan pemberhentian anggotanya yang duduk di fraksinya di DPRD.

Tidak adanya prinsip *cheks and balances* atau prinsip wewenang subordinatif dalam ketiga undang-undang tersebut, sekaligus mengidentifikasikan bahwa ketentuannya mengenai pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah telah mengalami pergeseran dari ketentuan konstitusi. Sedangkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 lebih mendekati prinsip *cheks and balances,* kecuali prinsip Kepala Daerah kembali diberikan kewenangan sebagai Pemerintah Pusat di Daerah dan demikian pula tidak ada prinsip *cheks and balances* otonomi desa yang diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Dalam rangka untuk menjalankan fungsinya sebagai lembaga legislatif (DPRD) tentunya harus mempunyai hubungan yang baik dengan pihak eksekutif (Kepala Daerah) terutama dalam fungsinya sebagai budgeting, untuk lebih jelasnya hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah selepas reformasi dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 6.1. Bentuk Hubungan DPRD dengan Kepala Daerah Selepas Reformasi

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Apa bentuk hubungan DPRD dengan kepala Daerah selepas reformasi	Intim	135 orang	45%
	Renggang	43 orang	14, 4%
	Tak berimbang	19 orang	6, 3%
	Lemah	88 orang	29, 3%
	Sama seperti dulu	15 orang	5%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : Data Olahan, 2009

Tabel 6.1 di atas menunjukkan bahwa hubungan antara DPRD dengan Kepala Daerah sangat erat, dimana dari 300 orang jumlah keseluruhan responden, 135 orang atau (45%).[]

BAB VII

ANALISIS PERUBAHAN KEKUASAAN DPRD DAN KEPALA DAERAH TAHUN 1965-2009

7.1 Distribusi Kekuasaan Antara DPRD dan Kepala Daerah

7.1.1 Undang-Undang No. 18 Tahun 1965

Telah dikatakan pada sub bab sebelumnya bahwa pendistribusian kekuasaan antara DPRD dengan Kepala Daerah menurut keempat undang-undang mengenai Pemerintah Daerah di atas, adalah bentuk pendistribusian kekuasaan yang tidak seimbang. Jika demikian adanya, lalu apa barometer yang dapat dijadikan ukuran adanya pendistribusian kekuasaan yang seimbang? Jawaban untuk itu, tidak lain kecuali berpedoman pada konsep pendistribusian kekuasaan antara DPR dan Presiden menurut UUD 1945, yakni adanya prinsip pelaksanaan *checks and balances* dan tidak adanya prinsip wewenang subordinatif antara kedua lembaga tersebut. Memang prinsip *checks and balances* dalam UUD 1945 sebelum amandemen belum terealisasi dengan baik karena kenyataannya Presiden masih memiliki kekuasaan dominan terhadap DPR terutama dalam fungsi legislatif namun prinsip wewenang subordinatif antara keduanya juga tidak dilakukan. Jikapun Presiden dapat diberhentikan oleh MPR, tetapi MPR bukannya hanya terdiri dari anggota DPR, sebagaimana dijelaskan dalam Bab II sebelumnya. Jadi, ukuran bagi seimbang atau tidaknya pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, harus

dilihat dari kedua konsep tersebut. Apabila ditemukan adanya prinsip pelaksanaan *checks and balances* antara DPRD dan Kepala Daerah menurut suatu Undang-Undang Pemerintah Daerah, berarti poin pertama untuk menjadikan kekuasaan yang seimbang telah terpenuhi, apabila tidak ditemukan, berarti poin pertama yang juga tidak terpenuhi. Demikian halnya apabila tidak ditemukan prinsip wewenang subordinatif antar kedua lembaga, berarti poin kedua untuk menjadikan kekuasaan yang seimbang telah terpenuhi, namun apabila sebaliknya, maka poin keduanya juga tidak terpenuhi.

Kembali kepada Undang-Undang No.18 Tahun 1965, dimana undang-undang ini seperti diungkapkan sebelumnya dipandang tidak memberikan pendistribusian kekuasaan yang seimbang antara DPRD dengan Kepala Daerah, baik dari sisi prinsip *checks and balances* maupun prinsip subordinatif. *Pertama,* dipandang dari sisi *checks and balances,* Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tidak menjalankan prinsip ini dengan baik. Kenyataan dari sekian wewenang yang dimiliki oleh DPRD antara lain seperti wewenang mengajukan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah,[1] wewenang meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam pelaksanaan tugas kewenangan Pemerintah,[2] dan wewenang menetapkan Pemerintah Daerah,[3] pada dasarnya hanyalah bentuk kekuasaan yang tidak sempurna menjadi milik DPRD karena kekuasaan tersebut berada dalam dominasi pihak-pihak diluar DPRD, meskipun menurut teori *separation of power* telah menjadi kekuasaan yang sempurna *(original)* bagi DPRD sebagai lembaga legislatif *(legislatur).*

Indikasi-indikasi adanya dominasi pihak-pihak luar DPRD tersebut, antara lain sebagai berikut:

a. Dalam hal mengajukan Kepala Daerah, maka keputusan akhir berada ditangan pihak yang berwenang mengangkatnya, baik Presiden, Menteri Dalam Negeri maupun Kepala

---

[1] Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, Pasal 12 ayat (1), Pasal 13 ayat (1), Pasal 14 ayat (1) dan Pasal 21 ayat (1)

[2] *Ibid,* Pasal 45 ayat (1)

[3] *Ibid,* Pasal 49, Pasal 61 ayat (2), Pasal 70 dan Pasal 73

Daerah Tingkat I, dengan alasan tidak ada calon yang memenuhi persyaratan setelah dua kali tahap pencalonan, maka mereka dapat mengangkat Kepala Daerah di luar pencalonan tersebut.

b. Dalam hal pertanggungjawaban Kepala Daerah mengenai pelaksanaan tugas kewenangan pemerintah baik dibidang otonomi maupun tugas pembantuan, hakikinya hanyalah bentuk *progess report s***aja, karena tidak ada akibat yang dapat diterima oleh Kepala Daerah jika pertanggungjawabanya di tolak.**

c. Dalam hal menetapkan peraturan perundang-undangan pidana pelanggaran, keputusan akhir Pemerintah Daerah berada pada Menteri Dalam Negeri bagi peraturan Daerah Tingkat I dan Kepala Daerah setingkat diatasnya bagi peraturan daerah lainya. Tanpa disahkan oleh Menteri Dalam Negeri atau Kepala Daerah setingkat lebih atas bagi masing-masing tingkatnya, peraturan itu tidak dapat dijalankan.

Dengan demikian, lalu apa yang menjadi wewenang yang berbentuk orisinil bagi DPRD, apakah hanya memiliki kekuasaan orisinil dalam bentuk imunitas atau hak dalam keuangan dan administratif saja, tidak ada jawaban pasti yang dapat ditemukan dalam Undang-Undang No 18 Tahun 1965. Apalagi jika dibandingkan dengan peran ganda yang dimiliki Kepala Daerah, yakni berperan sebagai alat Pemerintah Pusat dan sebagai alat Pemerintah Daerah. Berperan sebagai alat Pemerintah, memang Kepala Daerah memimpin Pelaksanaan Kekuasaan Eksekutif Pemerintah Daerah, baik dalam urusan rumah tangga daerah maupun dalam bidang pembantuan.[4] Tapi sebagai alat Pemerintah Pusat, Kepala Daerah memiliki wewenang yang kuat, wewenang tersebut,[5] terdiri dari wewenang memimpin kebijakan politik polisional di daerahnya

---

[4] *Ibid*, Pasal 44 Ayat (3)

[5] *Ibid*, Pasal 44 Ayat (2)

berdasarkan peraturan perundang-undangan, wewenang pengawasan atas jalannya pemerintah daerah, wewenang menyelenggarakan koordinasi aturan antara jawatan-jawatan pemerintah pusat di daerah dan jawatan-jawatan tersebut dengan pemerintah daerah, serta wewenang menjalankan tugas-tugas yang disarankan kepadanya oleh Pemerinth Pusat.

Perbandingan kekuasaan tersebut tidak mencerminkan adanya prinsip pelaksanaan *checks and balances* antara DPRD dan Kepala Daerah, padahal prinsip itu penting. Dalam hal ini Montesquieu menyatakan pendapatnya:

> *If the executive power does not heve the right to check the enterprises of the legislative body, then letter will be despoticfor it will wipe out all the other powers, since it will be to give to inself all the power in can imagine..*
> *But if in a free state legislative power should not heve the right to check executive, it has the right end should heve the faculty to examine the manner in which the laws it has made heve been executed.*[6]

Jelasnya prinsip pelaksanaan *checks and balances* itu penting bagi keduanya. Oleh karena, jika eksekutif tidak dapat melakukan *check* terhadap pihak legislatif, sangat dimungkinkan adanya kesewenang-wenangan karena sebagai pembuat undang-undang *(law maker)* pihak legislatif dapat saja menjadi kekuasaannya lebih kuat sesuai dengan keinginan, begitu juga jika pihak legislatif tidak memiliki hak yang serupa, bagaimana mengetahui apakah undang-undang yang dibuat sudah diimplementasikan dengan semestinya atau belum, prinsip inilah yang belum ditemukan dalam pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 1965.

Memang, kenyataan yang ditemukan dalam undang-undang tersebut, jika dirujukkan kepada UUD 1945 sebelum amandemen. Tidak dapat dibantah adanya, oleh karena sebelum amandeman, fungsi legislatif masih dipegang oleh Presiden bersama DPR meskipun Presiden masih dominan, Presiden tidak bertanggung jawab

---

[6] Montesquie *Op. Cit.* , Hal 162.

kepada DPR, dan sebagainya. Akan tetapi DPR masih mempunyai fungsi anggaran *(budget)* dan fungsi pengawasan *(control),* sedangkan DPRD tidak memiliki kedua fungsi tersebut. DPRD tidak bisa melakukan pengawasan terhadap Kepala Daerah karena DPRD tidak memiliki wewenang sepenuhnya dalam mencalonkan dan meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, sedangkan hak menyusun anggaran adalah telah ditentukan wewenang Kepala Daerah.[7] Paling tidak dengan memiliki wewenang sepenuhnya dalam hal penyusunan anggaran, DPRD dapat melakukan fungsi pengawasannya terhadap Kepala Daerah, sebagaimana dilakukan oleh DPR terhadap Presiden.[8]

Dengan demikian jelaslah bahwa Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tidak memberikan wewenang berupa fungsi anggaran dan fungsi pengawasan kepada DPRD. Ketika kedua fungsi tersebut tidak memiliki fungsi tersebut tidak dimiliki oleh DPRD, ketika itu juga berarti DPRD tidak dapat mengimbangi *(to balance)* kekuasaan Kepala Daerah yang begitu kuat, lantaran DPRD tidak punya kesempatan untuk mengkoreksi *(to check)* apalagi untuk menguji *(to examine)* kekuasaan Kepala Daerah, baik ketika pencalonan, pembuatan Perda, penyusunan anggaran, ataupun laporan pertanggungjawaban. Dalam arti kata, bahwa prinsip pelaksanaan *checks and balances* antara lembaga-lembaga pemerintahan dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tidak sesuai atau telah bergeser, bahkan hampir tidak ditemukan, dari ketentuan mengenai prinsip yang sama dalam UUD 1945.

Kedua, dipandang dari prinsip adanya wewenang yang subordinatif antara DPRD dan Kepala Daerah, maka antara keduanya telah terjadi bentuk subordinatif dalam hubungan kekuasaan

---

[7] Pemerintah Daerah tiap-tiap tahun menetapkan anggaran daerah keuangan untuk daerahnya; anggaran keuangan dimaksud yang dibagi dalam anggaran belanja dan anggaran pendapatan daerah, begitu pula mengenai tiap-tiap perubahannya tidak dikuasakan sendiri oleh anggaran termaksud, tidak dapat dilaksanakan sebelum disahkan oleh Menteri Dalam Negeri bagi daerah tingkat I dan Kepala Daerah yang setingkat lebih atas bagi daerah lainnya. Undang-undang No. 18 Tahun 1965, Pasal 76 ayat (1) dan (2).

[8] UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 23 ayat (1).

(gezagverhouding), dimana keberadaan DPRD berada di bawah keberadaan Kepala Daerah. Ada dua indikasi untuk hal itu, yaitu DPRD bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dan anggota DPRD dapat diberhentikan oleh Kepala Daerah. Ketentuan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang adanya pertanggungjawaban DPRD mengenai pelaksanaan fungsi dan wewenangnya terhadap Kepala Daerah sebagai pemegang kebijaksanaan politik tertinggi di daerah, sedangkan ketentuan yang memberikan peluang kepada Kepala Daerah untuk memberhentikan anggota DPRD, apabila anggota DPRD berhenti atau diberhentikan karena Pasal 26. Dalam hal ini, Kepala Daerah mengusulkan pemberhentiannya kepada Menteri Dalam Negeri bagi anggota DPRD Tingkat I setelah mendengar pertimbangan BPH dan kepada Kepala Daerah yang setingkat lebih atas bagi anggota DPRD lainnya, juga setelah mendengarkan pertimbangan BPH.[9] Sementara apabila diberhentikan karena larangan-larangan menurut Pasal 25, maka atas semufakat DPRD, diberhentikan oleh Kepala Daerah setelah anggota DPRD yang bersangkutan diberikan kesempatan untuk mempertahankan diri secara lisan atau tulisan. Namun sebelum diberhentikan, terlebih dahulu Kepala Daerah telah memberhentikannya untuk sementara.

Hal yang wajar kiranya jika anggota DPRD berhenti karena meninggal dunia atau atas permintaan sendiri. Hal yang seharusnya demi tegaknya hukum dan keadilan, jika anggota DPRD diberhentikan karena tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai anggota DPRD, terkena larangan untuk tidak menjadi anggota/bekas anggota sesuatu partai/organisasi menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dinyatakan dibubarkan/terlarang, atau melanggar suatu peraturan yang khusus ditetapkan bagi anggota DPRD. Demikian juga demi profesionalisme kerja, cukup beralasan jika ia diberhentikan karena menjadi advokat, langsung atau tidak langsung turut serta dalam atau menjadi penanggung untuk suatu usaha menyelenggarakan pekerjaan umum, atau lainnya.

---

[9] Undang-Undang No. 18 tahun 1965, Pasal 5, Pasal 25 dan Pasal 26.

Akan tetapi, mengapa harus Kepala Daerah yang mengusulkan kepada Menteri Dalam Negeri bagi anggota DPRD tingkat I atau Kepala Daerah yang setingkat lebih atas bagi DPRD lainnya, atau apakah cukup atas semufakat DPRD dan pertimbangan BPH. Oleh karena itu, prosesnya menjadi tidak tepat, bukan saja disebabkan usulan Kepala Daerah atau atas semufakat DPRD tersebut akan sangat politis sifat-sifatnya yang intinya berada dalam dominasi Kepala Daerah-tetapi juga proses tersebut tidak memiliki legitimasi kekuasaan yang sebenarnya. Anggota DPRD yang sebagian besarnya dicalonkan oleh partai politik dan dipilih langsung oleh rakyat, seharusnya-paling tidak-pimpinan partai politiklah yang legitimit untuk memberhentikannya.

Dengan demikian, terdapat dua indikasi utama yang membuat pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah menurut Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 bergeser dari prinsip pendistribusian kekuasaan antara DPR dan Presiden menurut UUD 1945, yaitu tidak ditentukan adanya prinsip *check and balances* dan adanya prinsip wewenang yang subordinatif antara lembaga-lembaga kekuasaan pemerintahan daerah. Dalam hal prinsip *check and balances,* DPRD selain tidak dapat menjalankan fungsi legislasi semestinya, juga tidak dapat menjalankan fungsi anggaran dan tidak menemukan mekanisme untuk melakukan fungsi pengawasan. Kenyataan itu tidak sesuai dengan prinsip pendistribusian kekuasaan antara DPR dan Presiden dalam DUD 1945, karena di samping sama-sama memegang fungsi legislasi, DPR dapat menjalankan fungsi anggaran yang sekaligus dapat dijadikan fungsi pengawasan. Karena Presiden tidak dapat semaunya dalam menyusun APBN tanpa disetujui oleh DPR, sehingga di sinilah mekanisme yang efektif bagi DPR untuk mengoreksi sekaligus mengawasi kegiatan Presiden. Sedangkan dalam hal prinsip wewenang yang subordinatif antara kedua lembaga, kekuasaan DPRD diposisikan di bawah kekuasaan Kepala Daerah. DPRD selain bertanggung jawab kepada Kepala Daerah, juga anggotanya dapat diberhentikan oleh Kepala Daerah. Kenyataan itu tentu tidak sesuai dengan prinsip, pendistribusian

kekuasaan dalam UUD 1945, yang tidak menganut adanya bentuk wewenang yang subordinatif antar lembaga-lembaga kekuasaan. DPR tidak bertanggung jawab dan tidak diberhentikan Presiden, karena DPR bukan berada di bawah posisi kekuasaan Presiden, demikian juga sebaliknya.

7.1.2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1974

Peraturan ini, pada waktu pembahasannya saja sudah mendapat tanggapan yang beragam, terutama mengenai judul. Sebagian anggota DPR mempersalahkan judul Pemerintahan di Daerah, yang tidak seperti sebelumnya berjudul Pemerintahan Daerah, meskipun pemerintah waktu itu tetap mempertahankan judul Pemerintahan di Daerah. Alasannya, bahwa apabila dipergunakan judul RUU tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah tanpa kata "di", dikhawatirkan nantinya akan menimbulkan kesimpangsiuran dalam pelaksanaannya sebagaimana telah dialami sebelumnya, di mana seolah-olah hanya asas desentralisasi yang ditonjolkan. Dengan rumusan ini maka sudah mencakup asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.[10]

Adanya tanggapan tersebut dapat dimaklumi karena selain DPR merupakan hasil Pemilihan Umum 1971 yang tentunya merupakan perwakilan dari berbagai partai politik, juga ungkapan judul tersebut sangat multi-interpretatif. Jika berpedoman pada konsep pemerintahan seperti dijelaskan sebelumnya "pemerintahan daerah" bermakna pemerintahan dalam arti luas yang merupakan satuan pemerintahan kecil dalam negara kesatuan Republik Indonesia selain satuan Pemerintahan Pusat. Jadi ada indikasi mandiri dalam pengertian tersebut, meskipun tidak terpisah dari pemerintahan pusat. Sementara ungkapan "pemerintahan di daerah", selain memunculkan indikasi yang tidak rnandiri karena hanya sebagai wakil yang diadakan oleh Pemerintahan Pusat, juga dapat bermakna pemerintahan dalam arti sempit yaitu hanya sebagai Pemerintah.

---

[10] Sujamto, Achmad Noerdin dan Sumarno, *Op. Cit.,* Hlm. 131.

Kerancuan dalam pemakaian judul tersebut ternyata berlanjut pula dalam penempatan struktur pemerintahan daerah. Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tidak menggunakan ungkapan "Pemerintahan Daerah", melainkan ungkapan "Pemerintah", dan "Daerah", yang pada dasarnya bermakna pemerintahan dalam arti sempit yaitu sebagai pelaksana bidang eksekutif saja. Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD.[11] Struktur ini dimaksudkan agar posisi Kepala Daerah sama tingginya *(nevengenschikkend)* dengan DPRD dalam organisasi Pemerintah Daerah. Tetapi sebenarnya pandangan tersebut tidak argumentatif, karena menurut UUD 1945, DPR meskipun sederajat dengan Presiden namun DPR bukan sama fungsinya dengan Presiden sebagai pelaksana bidang eksekutif, apalagi menjadi bagian dari lembaga kepresidenan.

Akan tetapi, walaupun Undang-Undang No.5 Tahun 1974 menempatkan DPRD menjadi bagian dari Pemerintah Daerah, namun dibandingkan dengan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965, undang-undang ini lebih luas memberikan wewenang maupun hak kepada DPRD. Selain memiliki wewenang yang cukup signifikan untuk menjalankan fungsi legislasi bersama Kepala Daerah seperti menandatangani Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah[12], DPRD juga memiliki beberapa hak yang meliputi hak anggaran, mengajukan pertanyaan, meminta keterangan, mengadakan perubahan, mengajukan pernyataan pendapat, inisiatif dan penyelidikan.[13] Bahkan lebih dari itu, DPRD lebih berperan dalam proses pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah.[14]

Distribusi hak dan wewenang tersebut sudah dipandang memadai untuk mencerminkan adanya mekanisme *checks and balances* sebagaimana yang diberikan oleh UUD 1945 sebelum amandemen dalam distribusi hak dan wewenang bagi DPR dan Presiden. DPRD sudah dapat menjalankan fungsi legislasinya

---

[11] Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, Pasal 13 ayat (1).
[12] *Ibid,* Pasal 44 ayat (2).
[13] *Ibid,* Pasal 29.
[14] *Ibid,* Pasal 15, 16dan 17.

bersama-sama Kepala Daerah. Namun lebih daripada itu, DPRD juga sudah dapat menjalankan fungsi anggaran dan fungsi pengawasan seperti adanya hak mengajukan pertanyaan, meminta keterangan, mengadakan perubahan, mengajukan pernyataan pendapat, dan penyelidikan. Adapun mengenai proses pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah tidak diserahkan kepada DPRD sepenuhnya, DPRD hanya menyampaikan hasil pemilihan dari sedikitnya dua orang setelah sebelumnya dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD/Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Menteri Dalam Negeri bagi calon Gubernur dan dengan Gubernur Kepala Daerah bagi calon Bupati/Walikota, sedangkan keputusan terakhir berada di tangan Presiden bagi Gubernur dan di tangan Menteri Dalam Negeri bagi Bupati/Walikota, hal itu tidak dapat dipandang sebagai ketentuan yang bergeser dari UUD 1945 karena DPR memang tidak berwenang untuk menjalankan proses pencalonan dan pemilihan Presiden.

Namun jika dipandang dari ada atau tidaknya prinsip wewenang yang subordinatif antara DPRD dan Kepala Daerah, pada dasarnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 masih menganut prinsip tersebut. Memang prinsip subordinatif tidak ditemukan jika hanya melihat dari posisi keduanya sebagai unsur pemerintah daerah. Oleh karena, dalam hal ini, DPRD tidak bertanggung jawab kepada Kepala Daerah, begitu juga sebaliknya. Jikapun masih ditentukan adanya bentuk pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, seperti dijelaskan dalam Bab IV, pertanggungjawaban tersebut hanyalah berbentuk *progress report.*

Prinsip wewenang yang subordinatif tersebut akan kelihatan ketika Kepala Daerah berposisi sebagai kepala wilayah atau Penguasa Tunggal di daerah. Wewenang sebagai Penguasa Tunggal di daerah cukup menjadi alasan jika kekuasaan Kepala Daerah berada di atas kekuasaan DPRD. Dengan posisi sebagai kepala wilayah atau Penguasa Tunggal di daerah, Kepala Daerah memegang andil besar dalam proses pemberhentian anggota DPRD. Indikasinya

dapat dilihat dalam Pasal 35, bahwa apabila ternyata DPRD I melalaikan atau karena sesuatu hal tidak dapat menjalankan fungsi dan kewajibannya sehingga dapat merugikan daerah atau negara, setelah mendengar pertimbangan Gubernur, Menteri Dalam Negeri menentukan cara bagaimana hak dan kewajiban DPRD itu dapat dijalankan. Begitu juga bagi DPRD II, cara yang dimaksud dilakukan oleh Gubernur setelah mcndengar pertimbangan Bupati/Walikota yang bersangkutan.

Pertimbangan Kepala Daerah tersebut sangat politis sifatnya, dapat saja Ia memberikan pertimbangan kepada Menteri atau Gubernur bahwa seseorang anggota DPRD telah melalaikan atau tidak menjalankan fungsi dan kewajibannya dan oleh karena itu dapat diberhentikan, padahal mungkin anggota DPRD yang bersangkutan terlalu kritis (vokal) terhadap kebijakan Kepala Daerah sehingga dipandang dapat mengganggu tindak tanduknya.

Selain itu, dengan alasan demi pembinaan ketentraman dan ketertiban di wilayahnya, demi pembinaan ideologi negara dan politik dalam negeri serta pembinaan kesatuan bangsa, demi bimbingan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, atau demi jaminan terhadap kelancaran penyelenggaraan pemerintahan, Kepala Daerah dapat memberikan pertimbangan pemberhentian atas seseorang anggota DPRD. Di sinilah sulitnya posisi DPRD menurut Syufri Helmi Tanjung, karena sebagai bagian dari pemerintah daerah pada kenyataannya harus bertanggung jawab terhadap segala kebijakan Kepala Daerah sebagai Penguasa Tunggal dan Administrator Pembangunan.[15]

Memang pertimbangan Kepala Daerah tersebut tidak sekaligus menjadikan Menteri Dalam Negeri atau Gubernur sesuai dengan tingkatannya, langsung memberhentikan seseorang anggota DPRD. Namun adanya pertimbangan tersebut dapat menjadi alasan kuat bagi Menteri Dalam Negeri atau Gubernur untuk menganjurkan pada pimpinan partai politiknya agar mengganti anggota DPRD yang bersangkutan. Jelasnya, dengan kedudukan Kepala Daerah

[15] Lihat dalam M. Solly Lubis, *Op. Cit.*, Hlm. 206.

sebagai Penguasa Tunggal, DPRD-lah yang harus mengikuti kebijakan-kebijakan Kepala Daerah, dimana salah satu konsekuensi dari tidak mengikuti kebijakan tersebut adalah diberhentikan dari keanggotaan DPRD.

Adanya wewenang Kepala Daerah yang subordinatif tersebut tidak sesuai atau telah bergeser dari ketentuan UUD 1945. Oleh karena menurut UUD 1945, meskipun Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, namun ia harus memperhatikan sungguh-sungguh suara DPR. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden, tapi dewan ini dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden.[16] Ketentuan ini jelas menunjukkan bahwa kedua lembaga merupakan lembaga yang sederajat dan tidak ada ditentukan adanya wewenang subordinatif di antara keduanya. Dengan demikian, terjadinya pergeseran dalam pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, memang telah dimungkinkan oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, yakni lewat adanya ketentuan untuk memperkuat posisi Kepala Daerah sebagai Penguasa Tunggal di Daerah.

7.1.3 Undang-Undang No. 22 Tahun 1999

Agaknya berangkat dari pengalaman dua undang-undang sebelumnya, di mana posisi DPRD sangat tertekan, DPRD tidak berdaya, atau DPRD hanya sebagai pelengkap *(complement)* saja, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 bertekad untuk mengangkat derajat DPRD pada posisi yang lebih tinggi. Keinginan atau tekad tersebut memang sudah semestinya, oleh karena jika memperhatikan lahirnya konsep pemisahan kekuasaan, seperti diuraikan sebelumnya, bahwa dilakukannya pemisahan kekuasaan antar lembaga-lembaga kekuasaan dimaksudkan agar masing-masing lembaga dapat lebih konsentrasi dan memiliki posisi yang kuat atas fungsinya pula. Demikian juga menurut UUD 1945, khususnya dalam hubungan kekuasaan antara DPR dan Presiden, bahwa selain adanya bentuk percampuran kewenangan dalam

---

[16] Penjelasan Umum tentang Sistem Pemerintahan Negara.

fungsi legislasi namun diharapkan pula agar keduanya dapat berkonsentrasi dalam fungsi masing-masing. DPR berkonsentrasi dalam fungsi anggaran dan pengawasan sedangkan Presiden berkonsentrasi dalam fungsi pemerintahan *(executive).*

Akan tetapi, keinginan untuk lebih memberdayakan DPRD jangan sampai melangkahi prinsip-prinsip pendistribusian kekuasaan yang terkandung dalam UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen, yakni adanya prinsip *checks and balances* dan tidak adanya bentuk wewenang yang subordinatif antara lembaga-lembaga kekuasaan. Untuk hal itu, seharusnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tidak menciptakan adanya bentuk kekuasaan masing-masing lembaga-baik DPRD maupun Kepala Daerah, yang tidak menganut atau bertentangan dengan kedua prinsip pendistribusian kekuasaan menurut UUD 1945.

Dalam hubungan pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, undang-undang ini secara limitatif menempatkan DPRD sebagai lembaga (badan) legislatif daerah dan Kepala Daerah sebagai lembaga (badan) eksekutif daerah.[17] Namun, meskipun DPRD merupakan lembaga yang menduduki legislatif daerah, tetapi dalam pelaksanaannya fungsi legislasi tersebut dijalankan bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah.[18] Selain itu, Kepala Daerah menetapkan Keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, serta keduanya sama-sama memiliki hak inisiatif.[19]

Mengenai fungsi legislasi dan siapa pemegang kekuasaan ini, ditemukan adanya perbedaan antara UUD 1945 sebelum dengan sesudah amandemen. Perbedaan-perbedaan tersebut meliputi:

a. Menurut Pasal 5 ayat (1) sebelum amandemen. Presiden memegang kekuasaan legislatif dengan persetujuan DPR. Sedangkan menurut Pasal 20 ayat (1) sesudah amandemen, DPR memegang kekuasaan tersebut.

---

[17] Undang-Undang No.5 Tahun 1974, Pasal 1 butir b dan c, serta Pasal 16 ayat (2).
[18] *Ibid,* Pasal 18 ayat (l) butir d, Pasal 43 butir g, dan Pasal 69.
[19] *Ibid,* Pasal 72 ayat (l), Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 43 butir g.

b. Menurut Pasal 21 ayat (2) sebelum amandemen, apabila RUU yang telah disetujui tetapi tidak disahkan Presiden maka RUU tersebut tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Sedangkan menurut Pasal 20 ayat (5) sesudah amandemen, apabila RUU yang telah disetujui tetapi tidak disahkan Presiden dalam waktu 30 hari sejak RUU tersebut disetujui maka RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Ketentuan Pasal 5 ayat (1) tersebut, menurut Jimly Asshiddiqie, menunjukkan bahwa pemegang utama (primer) kekuasaan untuk membentuk undang-undang berada di tangan Presiden, sedangkan sesudah amandemen, DPR merupakan lembaga yang bertindak sebagai pemegang utama (primer) kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Begitu juga mengenai ketentuan Pasal 21 ayat (2), dimana Presiden memiliki kekuasaan yang begitu kuat dalam hal pembentukan undang-undang, sehingga ia memiliki hak untuk tidak mengesahkan undang-undang atau sedikit mirip hak veto. Sesudah amandemen, hak veto tersebut telah ditiadakan bagi Presiden.[20] Jadi, UUD 1945 sebelum amandemen menempatkan Presiden sebagai lembaga memiliki wewenang primer dalam membentuk undang-undang, tetapi sesudah amandemen wewenang primer itu beralih ke tangan DPR.

Kembali kepada Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, dimana undang-undang ini menentukan bahwa Kepala Daerah berwenang menetapkan Peraturan Daerah yang telah disetujui DPRD. Ketentuan ini tidak menampilkan perbedaan mencolok jika dibandingkan dengan UUD 1945 sebelum amandemen, kecuali dalam hal penggunaan istilah, yakni antara istilah "mengesahkan" dengan istilah "menetapkan" yang ada kemiripannya dengan "pengesahan" dan "ketetapan" dalam lapangan administrasi negara.[21] Tetapi mengenai siapa yang memegang kekuasaan

---

[20] Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.,* Hlm. 182, 184 dan 189.

[21] Pada umumnya dapat dikatakan bahawa ketetapan itu dibuat untuk menyelesaikan suatu hal konkrit yang telah diketahui terlebih dahulu oleh administrasi

legislatif dan kapan limit waktu suatu rancangan peraturan daerah harus ditetapkan, ditemukan perbedaan antara Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dengan UUD 1945 sebelum amandemen dan sesudah amandemen. DPRD memegang kekuasaan legislatif,[22] sementara menurut UUD 1945 sebelum amandemen bahwa Presiden-lah yang memegang kekuasaan legislatif.[23] Begitu juga mengenai kapan limit waktu suatu rancangan peraturan daerah harus ditetapkan. Kepala Daerah berwenang menetapkan peraturan daerah menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999.[24] Ketentuan ini dapat diinterpretasikan bahwa Kepala Daerah menetapkan peraturan daerah tersebut kapan saja atau bahkan tidak menetapkannya-seperti halnya hak veto dimiliki Presiden menurut Pasal 21 ayat (2), sedangkan menurut UUD 1945 sesudah amandemen hak veto yang dimiliki oleh Presiden tersebut telah ditiadakan.[25] Dengan demikian, berarti telah terdapat adanya ketentuan mengenai fungsi legislasi yang bergeser dari UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen. Adapun dalam hubungan fungsi anggaran dan pengawasan, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dipandang telah memberikan porsi besar kepada DPRD untuk menjalankan kedua fungsi ini. Pasal 18 (I) dan Pasal 19 (1) sebagai landasan bagi DPRD untuk menjalankan fungsi anggaran, sementara pelaksanaan fungsi pengawasan dimiliki oleh DPRD bahkan lebih limitatif dari fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR menurut UUD 1945. Menurut Pasal 18 ayat (1) butir f, DPRD mempunyai tugas dan wewenang mengawasi terhadap: a. pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lain, b. pelaksanaan keputusan

---

Negara...............................Bahwa "sah" itu tidak lain dari pada: perbuatan pemerintah yang bersangkutan dapat diterima sebagai suatu bagian dari ketertiban hukum umum (*als een onderdeel van de algemene rechtsorde*). "Sah" itu tidak mengatakan sesuatu tentang isi atau kekurangan dalam suatu perbuatan pemerintah, melainkan hanya berarti: diterima sebagai sesuatu yang berlaku pasti. Lihat E. Utrecht, *Op. Cit.,* Hlm. 102 dan 164.

[22] Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 1 butir c dan Pasa] 16 ayat (2).

[23] UUD 1945 sebelum amandemen, Pasal 5 ayat (1).

[24] Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 69.

[25] UUD 1945 sesudah amandemen ,Pasa! 20 ayat (5).

Gubernur, Bupati dan Walikota, c. pelaksanaan APBD, d. kebijakan Pemerintah Daerah, dan e. pelaksanaan kerja sama intemasional di daerah. Bentuk pengawasan tersebut sebenarnya juga menjadi wewenang dan tugas DPR pada tingkat negara, namun UUD 1945 tidak menyebutkannya secara limitatif sebagaimana halnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999.

Ketiga fungsi DPRD tersebut kemudian diikuti pula dengan pemberian sejumlah besar hak. Hak-hak tersebut meliputi: hak meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, hak meminta keterangan, hak mengadakan penyelidikan, hak mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah, hak mengajukan pernyataan pendapat, hak inisiatif, hak mengajukan pertanyaan, hak menentukan Anggaran Belanja DPRD, hak menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD, hak protokoler, hak keuangan dan administrasi, serta hak imunitatif.[26]

Sedangkan Kepala Daerah, lebih berkonsentrasi sebagai lembaga yang menyelenggarakan fungsi eksekutif saja atau memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.[27] Dengan kata lain, undang-undang ini berupaya menempatkan Kepala Daerah sebagai lembaga eksekutif sebagaimana maksud konsep pemisahan kekuasaan *(separation of power)*, meskipun tidak sepenuhnya karena Kepala Daerah masih "menjalankan fungsi legislasi bersama DPRD".

Jadi meskipun pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran serta pengawasan oleh DPRD dan pelaksanaan fungsi legislasi serta eksekutif oleh Kepala Daerah di atas dapat dipandang sebagai kristalisasi dari adanya mekanisme *checks and balances* antara keduanya, namun hal itu tidak menutupi bahwa telah terjadi pergeseran dalam pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala daerah, khususnya dalam menjalankan fungsi legislasi. Dikatakan bergeser dari ketentuan UUD 1945 sebelum amandemen,

---

[26] Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 19 ayat (I), 21 ayat (I) dan Pasal 27.

[27] *Ibid,* Pasal 44.

karena menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 DPRD sebagai lembaga yang memiliki kewenangan primer dalam menjalankan fungsi legislasi dan Kepala Daerah ditentukan mempunyai hak inisiatif sementara UUD 1945 menentukan bahwa Presiden-lah yang memiliki kewenangan primer dalam menjalankan fungsi legislasi dan DPR ditentukan mempunyai hak inisiatif. Sedangkan dikatakan bergeser dari ketentuan UUD 1945 sesudah amandemen, karena Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dipandang tidak memberikan limit waktu kepada Kepala Daerah kapan ia harus menetapkan Ranperda yang telah disetujui menjadi Perda, sehingga dikuatirkan nantinya dapat memberikan peluang sejenis hak veto kepada Kepala Daerah, sementara UUD 1945 telah memberikan limit waktu yang jelas kepada Presiden kapan ia harus menetapkan RUU yang telah disetujui menjadi undang-undang.

Lebih mencolok dari pelaksanaan prinsip *check and balances* di atas, pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 999 telah bergeser dari ketentuan UUD 1945, sebelum maupun sesudah amandemen, karena adanya pelaksanaan prinsip wewenang subordinatif yang dimiliki oleh DPRD terhadap Kepala Daerah. Indikasi-indikasi adanya pelaksanaan prinsip wewenang yang subordinatif tersebut, paling tidak meliputi empat hal. *Pertama,* dalam hal pemilihan Kepala Daerah. DPRD berwenang memilih Kepala Daerah,[28] sedangkan UUD 1945 tidak menentukan kalau DPR berwenang memilih Presiden, sebelum maupun sesudah amandemen. Termasuk juga dalam hal ini, wewenang berupa usulan pengangkatan.

Kedua, dalam hal mekanisme pemilihan Kepala Daerah. DPRD merupakan pihak yang menjalankan semua mekanisme atau tata cara pemilihan Kepala Daerah.[29] Tugas yang sama mengenal semua mekanisme atau tata cara pemilihan Presiden dilakukan oleh MPR menurut UUD 1945 sebelum amandemen, dan oleh Komisi Pemilihan Umum sesudah amandemen.

---

[28] *Ibid,* Pasal 18 ayat (I) huruf a dan c, dan Pasal 26 huruf b.

[29] *Ibid,* Pasal 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 53 ayat (3), dan Pasal 58 ayat (4).

Ketiga, dalam hal pertanggung jawaban Kepala Daerah. Sebelum amandemen UUD 1945, pertanggungjawaban Presiden hanya diberikan kepada MPR, dan tidak ada lagi bentuk pertanggungjawaban yang disampaikan Presiden kepada MPR sesudah amandemen, kecuali bentuk pertanggungjawaban mengenai pelanggaran hukum atau apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden,[30] itupun telah terbukti berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi. Tetapi, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 menentukan adanya bentuk pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada DPRD, baik pertanggungjawaban akhir masa jabatan, pertanggungjawaban setiap akhir tahun anggaran, maupun pertanggungjawaban yang diminta oleh DPRD dalam sewaktu-waktu.[31]

Keempat, dalam hal pemberhentian Kepala Daerah. Pemberhentian Kepala Daerah menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 terdapat dalam tiga bentuk, yaitu diberhentikan oleh Presiden atas usul DPRD, diberhentikan oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden, dan diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui persetujuan DPRD.[32]

Pada bentuk pemberhentian yang terakhir, kiranya tidak terlalu memunculkan polemik karena apabila seorang Kepala Daerah terbukti telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman mati berdasarkan KUHP atau telah melakukan makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah NKRI yang dinyatakan dengan keputusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum, Presiden memiliki alasan yang kuat untuk memberhentikannya tanpa persetujuan DPRD. Paling tidak ada dua alasan untuk itu, yaitu di satu sisi pemberhentian yang dilakukan adalah murni berdasarkan ketentuan hukum dan keputusan

---

[30] Presiden dan/atau Wakil Presiden harus dapat diberhentikan apabila ternyata melakukan pelanggaran sebagaimana diatur dalam Pasal 7 A. Pelanggaran sebagai dan pertanggungjawaban sebagaimana diatur dalam Pasal 7 A tidak mencakup pertanggungjawab atas kebijakan pemerintahan. Bagir Manan, DPR DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru, *Op. Cit*., Hlm. 87.

[31] Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Pasal 19 ayat (1) huruf a, 31, 32 ayat (3) d (4), 44 ayat (2), 45, 46, 53 ayat (2), dan Pasal 54.

[32] *Ibid,* Pasal 49,50,51,52 dan Pasa1 55.

Presiden diberikan untuk menguatkan keputusan pengadilan sebelumnya dalam rangka *law enforcement* dan di sisi lain bahwa pemberhentian dilakukan sebagai tindakan yang secepatnya harus diambil oleh Presiden dalam rangka mempertahankan keutuhan NKRI. Ketika terjadi tindakan-tindakan yang dapat memecah belah bangsa, menjadi kewajiban Presiden untuk bertindak cepat, sebagai bentuk pelaksanaan fungsi pertahanan, keamanan dan ketertiban *(defence, security and protectional function).*

Namun, dalam hal Kepala Daerah yang diberhentikan oleh Presiden atas usul DPRD dan yang diberhentikan oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden, jelas-jelas menampilkan wujud wewenang yang subordinatif, yang tidak ditemukan dalam rumusan UUD 1945. Untuk kesekian kalinya dalam tulisan ini dikatakan bahwa menurut UUD 1945 sebelum amandemen, DPR tidak dapat memberhentikan Presiden. Apabila Presiden dapat diberhentikan oleh MPR, hal itu bukan berarti DPR dapat memberhentikan Presiden karena anggota MPR bukan hanya terdiri dari anggota DPR. Apalagi setelah amandemen, dimana Presiden hanya dapat diberhentikan apabila telah berbukti melakukan pelanggaran hukum atau apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden, setelah adanya keputusan Mahkamah Konstitusi dan setelah adanya keputusan MPR mengenai pemberhentian Presiden berdasarkan sidang paripurna MPR.

Keempat hal tersebut dipandang memadahi sebagai indikasi bahwa adanya bentuk wewenang subordinatif DPRD terhadap Kepala Daerah menurut Undang-Undang No. 22 tahun 1999. Adanya bentuk wewenang subordinatif tersebut, yang tidak ditentukan dalam UUD 1945 baik sesudah maupun sebelum amandemen, ditambah pula adanya ketentuan mengenai pelaksanaan fungsi legislasi yang juga tidak sesuai dengan ketentuan UUD 1945 baik sesudah maupun sebelum amandemen, maka jelaslah bahwa pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tidak sesuai lagi atau telah bergeser dari ketentuan-ketentuan menurut UUD 1945.

7.1.4 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Pada pelantikan Gubernur Jawa Tengah tanggal 23 Agustus 2003, mantan Menteri Dalam Negeri, Hari Sabarno, mengatakan bahwa sudah waktunya untuk melakukan revisi terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, khususnya mengenai pemilihan Kepala Daerah. Oleh kerena, menurutnya, pemerintah akan mempersiapkan pemilihan Kepala Daerah secara langsung dimulai setelah pemilihan Presiden 2004. Hal itu dilakukan, mengingat dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, tidak ditentukan lagi kalau memilih Kepala Daerah menjadi wewenang DPRD.[33]

Argumen tersebut tidak salah, lebih lagi jika bercermin pada hasil amandemen UUD 1945, baik melalui amandemen pertama yang ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 1999, amandemen kedua pada tanggal 18 Agustus 2000, amandemen ketiga pada tanggal 9 Nopember 2001, maupun amandemen keempat pada tanggal 10 Agustus 2002, khususnya mengenai pemerintahan daerah. Perubahan tersebut pada kenyataannya tidak hanya membawa prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, namun juga memberikan imbas yang sangat signifikan pada prinsip-prinsip pemerintahan daerah, yang sebelumnya tertuang dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999. Ketentuan UUD 1945 hasil amandemen tersebut, dikuatkan lagi dengan Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Akan tetapi, jika revisi yang dimaksud oleh Dirjen Kesatuan Bangsa, Perlindungan Masyarakat dan Otonomi Daerah Depdagri, Innaya Suradinata, harus selesai sebelum Desember 2000,[34] tentu dapat menimbulkan pro dan kontra. Pelaksanaan yang baru satu tahun itu, membuat sebagian pihak tidak mendukung adanya revisi yang dimaksud. Memang tidak dinafikan adanya penyelewengan di daerah dengan pelaksanaan undang-undang tersebut, namun dalam

---

[33] Harian Republika, 25 Agustus 2003

[34] Harian Kompas, 31 Agustus 2000

rangka sosialisasi yang bertepatan pula dengan hadirnya masa euphoria reformasi, maka hal tersebut masih berada dalam lingkaran kewajaran. Oleh karena itu, mereka semua belum menerima atau kontra terhadap upaya revisi ini. Pihak yang pro-revisi antara lain seperti Konsorsium Monitoring dan Pemberdayaan Institusi Publik (Kompip),[35] sedangkan pihak yang kontra-revisi antara lain seperti Asosiasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Seluruh Indonesia (Adeksi) dan DPRD Jawa Timur. [36]

Terlepas dari polemik tersebut, paling tidak, setelah lebih kurang lima tahun berjalan-yakni sejak disahkannya tanggal 7 Mei 1999, terdapat suatu kewajaran jika dilakukan evaluasi atau peninjauan kembali terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Karena sebagai batasan waktu yang lazim digunakan di Indonesia, masa lima tahunan bukan saja merupakan suatu priodesasi kepemimpinan atau suatu tahapan program kerja, tetapi dapat juga sebagai sarana evaluasi, apakah dalam kurun masa tersebut telah lahir implikasi positif atau malah sebaliknya. Tentunya dengan melihat berbagai dampak yang ditimbulkan, khususnya dalam hubungan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, ditambah dengan perubahan yang terjadi dalam UUD 1945, maka sudah waktunya untuk melakukan revisi. Namun, dengan catatan, revisi yang dilakukan adalah untuk membangun sistem hukum yang baik dengan menuju taraf sinkronisasi dan harmonisasi sistem tata hukum dalam hierarki peraturan perundang-undangan (*hierarchy of norms*), sehingga akhirnya dapat menguatkan hukum pada posisinya yang supreme (*supremacy of law*) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Secara umum pengertian sinkronisasi tidak jauh berbeda dengan pengertian harmonisasi, yaitu suatu kesesuaian atau keserasian.[37] Tetapi dalam berbagai penggunaannya-khususnya di bidang hukum-kedua kata tersebut memiliki bagian yang berbeda. Sinkronisasi digunakan sebagai kesesuaian atau keserasian dalam

---

[35] *Ibid*, 21 Agustus 2001

[36] *Ibid*, 31 Januari 2002 dan 5 Februari 2002

[37] Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Op. Cit*., Hlm. 938.

materi peraturan perundang-undangan, yang berarti tidak terjadinya kontradiktif antara materi peraturan perundang-undangan yang satu dengan lainnya. Sedangkan harmonisasi digunakan sebagai kesesuaian atau keserasian dalam pengaturan peraturan perundang-undangan, atau dengan kata lain tidak terjadinya kontradiktif dalam pengaturan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya.[38]

Terciptanya taraf sinkronisasi dan harmonisasi tata hukum dapat dilihat dari dua aspek, yaitu vertikal dan horizontal.[39] Dilihat dari aspek horizontal yaitu terjadinya keserasian atau kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang derajatnya sama, seperti antara undang-undang dengan undang-undang, peraturan pemerintah dengan peraturan pemerintah, dan sebagainya. Sebaliknya dilihat dari aspek vertikal yaitu keserasian atau kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang derajatnya berbeda, rnisalnya antara undang-undang dengan UUD, peraturan pemerintah dengan undang-undang, dan sebagainya. Semua tata urut peraturan perundang-undangan tersebut tidak boleh bertentangan satu sama lainnya, baik dalam materi maupun dalam pengaturan.

Dengan demikian, revisi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dilakukan dengan menggunakan kedua aspek tersebut. Secara vertikal, materi maupun pengaturan, undang-undang ini harus disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya, yaitu UUD 1945 dan Ketetapan MPR. Secara horizontal, materi maupun pengaturan, undang-undang ini juga harus disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan sederajat lainnya, misalnya Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 Tentang

---

[38] Sebagai contoh dalam Keputusan Mendagri No.4 Tahun 2002 tentang Prosedur Penyusunan Produk-produk Hukum di Lingkungan Departemen Dalam Negeri, pada Pasal 4 ayat (2) dikatakan: Sebelum penyusunan produk hukum sebagaimana dimaksud ayat (1), Pimpinan komponen mengajukan rencana penyusunan produk hukum kepada Sekretaris Jenderal guna harmonisasi materi dan sinkronisasi pengaturan (kursif penulis).

[39] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op. Cit*, 2001, Hlm. 74

Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Adapun tata urutan peraturan perundang-undangan (*hierarchy of norms*) yang dimaksud adalah yang berdasarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan. Dalam ketetapan ini, dikatakan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan RI terdiri dari: 1. UUD 1945, 2. Ketetapan MPR RI, 3. Undang-undang, 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu), 5. Peraturan Pemerintah (PP), 6. Keputusan Presiden (Keppres), dan 7. Peraturan Daerah (Perda).[40]

Dengan berpijak pada konsep *hierarchy of norms* tersebut, pada dasarnya tidak sedikit pasal dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang dianggap mengandung prinsip yang bermasalah. Namun, dalam tulisan ini, selain prinsip pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan oleh DPRD seperti sudah dijelaskan di atas, dikemukan juga prinsip-prinsip yang tidak mencerminkan adanya taraf sinkronasi dan harmonisasi dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Prinsip-prinsip tersebut, yaitu prinsip mengenai mekanisme pemilihan Kepala Daerah, pemberhentian Kepala Daerah, dan pertanggungjawaban Kepala Daerah terhadap DPRD.

Pertama, mengenai mekanisme pemilihan Kepala Daerah. Mekanisme dimaksud adalah proses dan tata cara pemilihan Kepala Daerah, mulai dari tahap pencalonan sampai pada tahap penetapan calon terpilih. Dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 terdapat pasal-pasal yang menentukan bahwa semua mekanisme pemilihan Kepala Daerah berada di tangan DPRD. Sehingga berarti pihak DPRD bukan saja sebagai pemain, tetapi juga sebagai panitia. Ketentuan itu dapat diperhatikan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf c, Pasal 34, Pasal 35, Pasal 36, Pasal 37, Pasal 38, Pasal 39, Pasal 40, Pasal 53 ayat (3), dan Pasal 58 ayat (4). Mekanisme pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD tersebut bertentangan dengan prinsip yang dianut oleh UUD 1945. Karena seperti dimaklumi, UUD 1945 menganut prinsip bahwa setiap jabatan yang berhubungan

---

[40] Pasal 2

langsung dengan asas kedaulatan rakyat harus diisi oleh pejabat yang ditentukan lewat pemilihan umum, seperti termuat pada Pasal 2 ayat (l), Pasal 6A ayat (1), Pasal 18 ayat (3), Pasal 19 ayat (1), Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (2). Untuk menyelenggarakan mekanisme pemilihan umum tersebut, harus dibentuk suatu badan (panitia) mandiri yang disebut Komisi Pemilihan Umum (KPU).[41]

Keharusan adanya badan resmi (KPU) untuk menjalankan mekanisme pemilihan umum, di samping karena besarnya tugas dan tanggung jawab yang diemban sehingga memerlukan adanya kemampuan yang memadai dan konsentrasi penuh untuk menjalankannya, juga dimaksudkan agar proses pemilihan umum dapat dilakukan secara bebas, rahasia, jujur dan adil,[42] sehingga nantinya dapat membuahkan hasil sesuai aspirasi rakyat. KPU tidak saja memproses tata cara pemilu, tetapi juga memproses masalah-masalah lain yang berkenaan dengan pemilu, seperti persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden dan Penentuan pasangan calon Presiden/Wakil Presiden dan penentuan pasangan calon Presiden/ Wakil Presiden.[43] Sebagai penjabaran dari prinsip tersebut, kemudian dikeluarkan peraturan perundang-undangan lainnya secara khusus mengatur tata cara pemilu, yaitu Undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum dan Undang-undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Sebagai hasil revisi dari Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No 32 Tahun 2004 telah menyajikan banyak perubahan. Secara garis besar, perubahan yang paling tampak adalah terjadinya pergeseran-pergeseran kewenangan dari satu lembaga ke lembaga lain. Beberapa perubahan kewenangan seperti tercantum dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 menunjukkan adanya tarik ulur kewenangan yang tujuan akhirnya diarahkan untuk menciptakan *good governance* dalam sistem pemerintahan di daerah. Kelihatan sekali bahwa para

---

41 UUD 1945 sesudah amandemen, Pasal 22E ayat (5). 543

42 *Ibid*, Pasal 22 E ayat (1).

43 *Ibid*, Pasal 6 serta Pasal 6A ayat (2), (3), dan (5)

perumus peraturan ini berpijak pada pengalaman pelaksanaan undang-undang sebelumnya di masalah *good governance* beserta permasalahan lain di dalamnya.

Kalau kita sandingkan, kedua peraturan itu masing-masing terdiri 16 bab, dengan isu pokok yang berbeda. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 hanya memiliki 134 pasal, sementara Undang-Undang No. 32 tahun 2004 sebanyak 240 pasal. Ada penambahan dan pengurangan pasal-pasal dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dibanding undang-undang yang lama. Urut-urutan bab atau pasal, beberapa di antaranya mengalami perubahan pula, dan sebagian pasal memiliki isi substansi yang berbeda. Ada beberapa hal yang bisa kita catat berkait persoalan kewenangan dalam undang-undang yang baru ini.

Pertama, persoalan pengawasan dan *check and balances*. Salah satu masalah mendasar Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 terlihat dari lemahnya pengawasan maupun *check and balances*. Kondisi inilah kemudian menimbulkan penyimpangan-penyimpangan dan ketidakseimbangan kekuasaan. Kedudukan kepala daerah seakan di bawah kontrol legislatif. Undang-Undang No. 32 tahun 2004 mencoba mengembalikan hubungan kerja eksekutif dan legislatif yang setara dan bersifat kemitraan.

Sebelum ini kewenangan DPRD sangat besar, baik ketika memilih Kepala Daerah, maupun LPJ tahunan Kepala Daerah. Kewenangan DPRD itu dalam penerapan di lapangan sulit dikontrol. Sedangkan sekarang, kewenangan DPRD banyak yang dipangkas, misalnya aturan Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat, DPRD yang hanya memperoleh laporan keterangan pertanggungjawaban, serta adanya mekanisme evaluasi Gubernur terhadap Ranperda APBD agar sesuai kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal tersebut akan mempersempit ruang gerak aktor-aktor di Kabupaten/Kota dalam bermain-main dengan keuangan daerah.

Mekanisme pengawasan kepada Kepala Daerah semakin diperketat, misalnya Presiden tanpa melalui usulan DPRD dapat

memberhentikan sementara terhadap Kepala Daerah yang didakwa melakukan tindak korupsi, terorisme, dan makar. Sementara pengawasan terhadap DPRD semakin diperketat dengan adanya Badan Kehormatan yang siap mengamati dan mengevaluasi sepak terjang anggota Dewan. Untuk melengkapinya DPRD wajib pula menyusun kode etik untuk menjaga martabat dan kehormatan dalam menjalankan tugasnya. Dengan berbekal ketentuan yang baru, anggota DPRD bisa diganti sewaktu-waktu (PAW) bila melanggar larangan atau kode etik.

Kedua, pembagian kewenangan pemerintahan. autonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, di mana daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan kecuali urusan pemerintah: politik luar negeri, pertahanan-keamanan, moneter-fiskal, peradilan, dan agama. Sesuai penjelasan umumnya, pembagian kewenangan antara pemerintah, daerah provinsi, dan daerah Kabupaten/Kota berdasar kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi.

Perbedaan mencolok dibanding Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 lama adalah pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemprov, dan pemerintahan Kabupaten/Kota sudah diatur secara lebih jelas dan tegas, seperti tercantum pada pasal 10 s/d 14. Termasuk pula pola hubungan antara pemerintah-pemerintah daerah dan antar pemerintahan daerah di bidang keuangan, pelayanan umum, dan pemanfaatan sumber daya alam (pasal 15 s/d 18).

Demikian juga soal kepegawaian, penataan kepegawaian versi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ditujukan untuk menempatkan PNS sebagaimana fungsinya dengan cara melibatkan peran pemerintah dan pemprov. Dalam penjelasan disebutkan, sistem manajemen kepegawaian menggunakan gabungan antara *unified system* dan *separated system*, artinya ada bagian kewenangan pemerintah dan ada bagian yang diserahkan kepada daerah.

Penjelasan di atas tegas dinyatakan pada pasal 129, bahwa pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen pegawai negeri

sipil daerah yang mana meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban kedudukan hukum, pengembangan kompetensi dan pengendalian jumlah.

Secara tersirat, posisi provinsi (Gubernur) lebih berperan dan menunjukkan eksistensinya. Pasal 38 (1) menyebutkan bahwa Gubernur dalam kedudukan sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi memiliki tugas dan wewenang: pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupten/ Kota, koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah serta pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dengan demikian, tidak ada lagi alasan Kabupaten/Kota yang menolak kehadiran atau undangan Gubernur (provinsi) terkait tugas-tugas di atas.

7.2 Pengaruh Dinamika Politik

7.2.1 Orde Lama (ORLA) Periode 1959-1966

Secara historis harus diakui bahwa Pemilihan Umum tahun 1955 merupakan satu-satunya pemilihan umum yang dilaksanakan pada masa pemerintahan Soekarno, atau sebagai pemilihan umum yang pertama kalinya bagi bangsa Indonesia. Berbagai harapan sangat menyertai keberhasilan Pemilu ini, agar terbentuknya sebagian lembaga-lembaga negara sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum amandemen, dimana lembaga-lembaga tersebut sebelumnya masih dipegang oleh Komite Nasional (KNIP) yang bersifat sementara. Tetapi, belum lagi amanat tersebut dilaksanakan sepenuhnya, namun yang lebih utama untuk dilaksanakan waktu itu adalah upaya mengganti UUDS 1950 dengan UUD yang baru. Oleh karena itu, para wakil rakyat hasil pemilihan umum, yang bernaung di bawah suatu badan yang disebut Konstituante, lebih memfokuskan pekerjaannya pada upaya untuk membentuk UUD baru tersebut.

Setelah hampir tiga tahun bersidang, sejak bulan Maret 1956 ternyata wakil-wakil rakyat yang berada di Konstituante belum menghasilkan suatu produk berupa UUD baru yang diharapkan. Malah kondisi terjadi adalah perbuatan-perdebatan sengit di seputar dasar negara dan sebagainya. Dua kubu yang memiliki dukungan kekuatan yang hampir sama tidak mau saling mengalah. Oleh karena masing-masing kubu tidak memiliki suara yang mencapai kuorum (2/3 dari jumlah semua anggota), akibatnya keputusan dalam pembahasan-pembahasan tertentu sulit untuk diambil. Kenyataan itu akhirnya mau tidak mau membawa Presiden Soekarno untuk intervensi dalam hal ini. Intervensi Soekarno inilah yang akhirnya berujung pada dikeluarkannya Dekrit pada tanggal 5 luli 1959.

Menurut Sri Hardiman dalam bukunya Kembali ke UUD 1945 Mengantar Perjuangan Pembebasan Irian Barat ke Wilayah Republik Indonesia, ada beberapa pertimbangan yang diambil oleh Soekamo untuk mengeluarkan Dekrit tersebut, antara lain yaitu: [44]

a. Anjuran Presiden Kembali ke UUD 1945 tidak memperoleh keputusan dari Konstituante.
b. Sebagian besar anggota Konstituante menyatakan tidak lagi menghadiri sidang. Konstituante tidak mungkin menyelesaikan tugasnya.
c. Membahayakan persatuan dan kesatuan negara, nusa dan bangsa, serta merintangi pembangunan semesta.
d. Terpaksa menempuh satu-satunya jalan untuk menyelamatkan Negara Proklamasi.
e. Piagam Jakarta 22 Juni 1945 menjiwai UUD 1945, dan merupakan rangkaian kesatuan dengan konstitusi.

Tetapi, lebih daripada itu, ternyata memang anggota Konstituante yang menyetujui kembali kepada UUD 1945 berada

---

[44] Sri Hardiman, *Kembali ke UUD 1945 Mengantar Perjuangan Pembebasan Irian Barat ke Wilayah Republik Indonesia,* Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1995, Hlm.78.

di atas dari 50%. Lihat saja pada pemungutan suara pertama tanggal 30 Mei 1959, anggota yang setuju kembali kepada UUD 1945 berjumlah 269 orang sedangkan yang menolak berjumlah 199 orang. Pada pemungutan suara kedua tanggal 1 Juni 1959, ada 264 orang anggota yang setuju sementara yang menolak hanya 204 orang. Demikian juga, pada pemungutan suara ketiga tanggal 2 Juni 1959, anggota yang setuju sebanyak 263 orang dan yang menolak berjumlah 203 orang.[45] Jadi, meskipun tidak mencapai kuorum namun pada dasarnya sebagian besar anggota Konstituante mendukung kembali berlakunya UUD 1945.

Dikeluarkannya dekrit tersebut, intinya pembubaran Konstituante dan kembali berlakunya UUD 1945, sebenarnya bukanlah satu-satunya bentuk manuver politik yang dilakukan oleh Presiden Soekarno. Hanya saja dengan adanya dekrit, maka momentum yang tepat untuk melakukan perubahan menjadi lebih terbuka. Beberapa bulan sebelumnya, Presiden Soekarno telah mengemukakan gagasannya untuk melaksanakan suatu sistem pemerintahan yang dinamainya dengan sistem Demokrasi Terpimpin.

Inti dari pedoman Demokrasi Terpimpin adalah musyawarah untuk mufakat, namun jika musyawarah untuk mufakat tersebut tidak tercapai maka persoalannya diserahkan kepada pemimpin untuk mengambil kebijaksanaan dengan memperhatikan pendapat-pendapat yang ada. Kemudian pemimpin dapat melakukan dua ketentuan, yaitu menangguhkan persoalan yang dibahas atau meniadakan persoalan tersebut sama sekali.[46] Tetapi untuk melaksanakan format politik Demokrasi Terpimpin ini, terdapat beberapa prinsip yang disepakati antara Presiden dengan Pemerintah pada 19 Februari 1959, ringkasnya sebagai berikut:

1. Untuk menyehatkan sistem kepartaian, harus dilakukan dengan penyederhanaan partai-partai melalui pembaharuan undang-undang politik.

[45] *Ibid,* Hlm. 80.

[46] Moh. Mahfud MD., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Loc. Cit.*

2. Keanggotaan DPR, selain wakil partai-partai hasil pemilihan umum juga diadakan wakil-wakil dari golongan fungsional.
3. Wakil-wakil fungsional, selain diikutkan dalam daftar calon dari partai juga diangkat oleh Presiden.
4. Oleh karena itu, Presiden dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam penyusunan daftar calon dengan dibantu oleh Front (Dewan) Nasional.
5. Di DPR diikhtiarkan kerja sama di bawah bendera fungsional, yang dibantu oleh Front Nasional. Ikhtiar dilakukan dengan jalan musyawarah, dan tidak dengan penetapan atas dasar sesuatu peraturan.
6. Presiden mengangkat anggota-anggota DPRD dari ABRl yang berjumlah 35 orang, karenanya ABRI tidak menggunakan haknya dalam pemilihan umum.
7. Pembentukan Front Nasional dilakukan atas dasar Peraturan Pemerintah.[47]

Jelasnya, kesepakatan tersebut telah menempatkan peran politik Soekarno sebagai Presiden sekaligus Panglima Tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara menjadi terkonsentrasi dan sangat kuat. DPR senyatanya berada di bawah kekuasaan Presiden. Oleh karena, selain dapat intervensi dalam kebijakan partai-khususnya dalam penyusunan calon DPR dari partai, Presiden juga mengangkat anggota fungsional yang duduk di DPR dengan jumlah signifikan. Tidak cukup sampai di situ, menurut prinsip Demokrasi Terpimpin bahwa semua unsur di DPR mesti bekerja sama dan mengambil keputusan atas dasar musyawarah atau tidak atas dasar sesuatu peraturan. Dengan demikian, jika musyawarah mengalami jalan buntu, tentunya keputusan selanjutnya berada di tangan Presiden/Pemimpin Tertinggi.

Prinsip-prinsip seperti itu tidak dapat dipungkiri bahwa Soekarno telah cenderung untuk melakukan format politik yang

---

[47] Soehino, *Hukum Tata Negara, Sejarah Ketatanegaraan Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 1992, Hlm. 92-94.

sedikit demi sedikit mengurangi fungsi dan wewenang lembaga-lembaga negara lainnya, DPR misalnya, atau dengan kata lain cenderung untuk mengkonsentrasikan kekuasaan di tangannya sebagai Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar. Oleh karena itu, cukup beralasan jika sebagian besar para pakar, Moh. Mahfud MD, di antaranya-memandang Soekarno telah mempraktikkan politik otoriter. Menurut Moh. Mahfud MD, ada bebarapa indikasi otoriterian Soekarno tersebut, yaitu:

a. Partai-partai sangat lemah; kekuatan politik ditandai dengan tarik tambang antara Soekarno, Angkatan Darat, dan PKI.
b. Eksekutif yang dipimpin oleh Presiden sangat kuat, apalagi Presiden merangkap sebagai Ketua DPA yang dalam praktik menjadi pembuat dan selektor produk legislatif.
c. Kebebasan pers sangat terkekang; pada zaman ini terjadi tindakan anti pers yang jumlahnya sangat spektakuler.[48]

Dengan kendali kekuasaan yang sangat kuat, Soekarno juga sering bongkar-pasang susunan kabinetnya. Menurut Suwata Mulyasudarmo, puncak dari konsentrasi kekuasaan tersebut dimulai dari Kabinet Kerja III. Ada beberapa indikasinya, yaitu:

a. Presiden membentuk Dewan Nasional dengan tugas membantu pemerintah. Dewan Nasional merupakan sebuah badan yang menghimpun kekuasaan ekstra parlementer. Susunan organisasinya berada langsung di bawah Presiden.
b. DPR hasil pemilihan umum tahun 1955 dibubarkan dan kemudian atas dasar Penetapan Presiden No. 4 Tahun 1960, Presiden membentuk Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR).
c. Ketua dan wakil ketua DPRGR, ketua dan wakil ketua MPRS, ketua dan wakil ketua Dewan Pertimbangan Agung (DPA)

---

[48] Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi, Op. Cit,* Hlm. 158.

dan Ketua Dewan Perancang Nasional diberi kedudukan sebagai Menteri. Dengan demikian kedudukan empat badan negara tersebut berada di bawah kepemimpinan Soekarno.[49]

Format politik yang terkonsentrasi atau otoriter tersebut mau tidak mau akan mempengaruhi bagaimana sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Format politik yang melahirkan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif itu, menurut Moh. Mahfud MD., terbukti dari adanya muatan-muatan yang bersifat konservatif melalui produk hukum-Penetapan Presiden (Penpres) No. 6 Tahun 1959 yang kemudian disusul dengan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 mengenai pemerintahan daerah, yakni:

a. Sangat sentralistik karena campur tangan Pusat yang terlalu dalam terhadap Daerah.
b. Asas otonomi yang seluas-luasnya sama sekali tidak dielaborasi di dalam pasal-pasalnya.
c. Kepala Daerah sepenuhnya ditentukan oleh Pusat dan bertugas mengawasi jalannya pemerintahan di Daerah.
d. Secara praktis DPRD tidak diberi peran apa-apa, bahkan keputusankeputusannya dapat ditangguhkan oleh Kepala Daerah.[50]

Indikasi-indikasi adanya pengkonsentrasian atau pemusatan kekuasaan pada tangan Kepala Daerah tersebut jelas tidak dianut atau bergeser dari ketentuan UUD 1945, seandainya Kepala Daerah dipandang sebagai alat pemerintah pusat atau Presiden yang juga merupakan mandataris MPR. Tetapi penggunaan ungkapan mandataris tersebut, menurut Bagir Manan, bukanlah merupakan pranata jabatan tersendiri yang dibedakan dari jabatan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Tambahnya lagi, bahwa Supomo sendiri sebenarnya tidak bermaksud

[49] Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, Hlm. 5-6.

[50] Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi, Op. Cit.,* Hlm. 162-163.

membuat mandataris sebagai pranata. Ungkapan tersebut hanya menunjukkan bahwa Presiden berposisi sebagai penerima mandat MPR, karena dipilih dan tunduk kepada MPR.[51] Demikian juga ungkapan "*concentration of power and responsibility upon the President*" dalam bagian penjelasan UUD 1945 tidak dapat dijustifikasi sebagai ketentuan bahwa seluruh kekuasaan negara terkonsentrasi atau terpusat di tangan Presiden. Ungkapan tersebut masih ada relevansinya dengan ungkapan sebelumnya yaitu "Di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara tertinggi," dimana Presiden dalam pengetian ini, menurut Moh. Mahfud MD, bertindak sebagai kepala pemerintahan atau kepala eksekutif.[52] Jadi sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, Presiden tetap berposisi sama dengan DPR yakni sebagai lembaga-lembaga kekuasaan yang sederajat. Sama juga halnya dengan Kepala Daerah. meskipun bertindak sebagai wakil pemerintah pusat – selain sebagai kepala eksekutif daerah-namun Kepala Daerah tidak dapat dipandang sebagai lembaga kekuasaan yang subordinat terhadap DPRD.

7.2.2 Orde Baru (ORBA) Periode 1966-1998

Periode 1966-1998 merupakan priode politik Orde Baru. Peristiwa G-30-S/PKI pada akhir tahun 1965 menjadi momentum yang berarti untuk mengakhiri periode politik pemerintahan sebelumnya yang dikenal dengan Orde Lama. Pecahnya pemberontakan G-30-S/PKI memang tidak otomatis dapat menggulingkan pemerintahan Orde Lama, tetapi berawal dari pemberontakan tersebut maka lahirlah berbagai peristiwa ketatanegaraan yang akhirnya menjadi rangkaian untuk menyudahi peran politik Orde Lama dalam gelanggang pemerintahan negara Republik Indonesia.

Meskipun pemberontakan G-30-S/PKI dapat ditumpas, namun berbagai krisis, khususnya krisis politik dan ekonomi – terus berlanjut sehingga munculnya aneka demonstrasi dan aksi sulit

---

[51] Bagir Manan, T*eori don Politik Konstitusi, Op. Cit.,* Hlm. 21-22.

[52] Moh.Mahfud MD*, Dasar dan Struktur Ketatanegaraan lndonesia, Op. Cit.*

dihindari. Puncak dari berbagai demonstrasi dan aksi tersebut melahirkan tiga tuntutan yang dikenal dengan Tritura (tiga tuntutan rakyat), yaitu pembubaran PKI, pembubaran Kabinet Dwikora, dan turunkan harga barang.[53]

Besarnya gelombang demontrasi dan aksi yang muncul diringi pula dengan kondisi bangsa yang memang tidak stabil, memaksa Presiden Soekarno untuk mengeluarkan surat perintah kepada Soeharto guna mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin terciptanya keamanan dan kestabilan pemerintahan atas nama Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar. Surat perintah tersebut dikeluarkan pada tanggal 11 Maret 1966, oleh karena itu peristiwa ini dikatakan sebagai Peristiwa Supersemar (Surat Perintah 11 Maret).[54]

Awalnya Supersemar tidaklah dimaksudkan untuk mengganti Soekarno sebagai pemegang tampuk pimpinan negara. Tetapi kenyataannya Supersemar tersebutlah yang melahirkan pola politik baru sekaligus dengan pionernya yang baru pula, yakni permulaan pemerintahan Orde Baru. Buktinya, menurut Moh. Mahfud MD., dengan Supersemar itu Soeharto dapat membubarkan PKI serta mengambil tindakan pembaharuan dan stabilitas politik, dan dengan Supersemar itu juga sebenarnya kekuasaan Soekarno dengan demokrasi terpimpinnya menjadi hilang. Lalu kekuasaan Soekarno tersebut menjadi hilang atau berakhir sama sekali manakala ditolaknya pidato pertanggungjawabannya dan telah diangkat Soeharto sebagai Pejabat Presiden pada Sidang Istimewa MPRS tahun 1967 melalui Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966. Diangkatnya Soeharto sebagai Pejabat Presiden dan kemudian resmi menjadi Presiden definitif pada sidang MPRS V di Jakarta tahun

---

[53] Tuntutan-tuntutan rakyat yang dipelopori mahasiswa dan pelajar waktu itu dikenal dengan sebutan TRITURA, Pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen dengan membubarkan kabinet yang ada, bubarkan PKI, dan turunkan harga barang. Soehino, *Hukum Tata Negara, Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, Op. Cit.,* Hlm. 166. Bandingkan dengan Marwati Djoenet Poesponegoro dan Noegroho Notosusanto, *Sejarah Nasional Indonesia,* Jilid IV, Balai Pustaka, Jakarta, 1984, Hal. 406.

[54] *Ibid,* Hlm. 167.

1968 melalui Ketetapan No. XLIV/MPRS/1968,[55] berarti menjadi legitimitlah peran politik era baru dalam panggung pemerintahan Indonesia, yang kemudian diistilahkan Orde Baru.[56]

Politik Orde Baru, menurut Dewi Fortuna Anwar, berupaya memusatkan kekuasaan pada tangan eksekutif dengan cara yang meluas dan sistematis, serta membiarkan lembaga-lembaga negara lainnya menjadi lemah dan sangat bergantung kepada eksekutif.[57] Pemerintahan Orde Baru juga, menurut Afan Ghaffar melakukan format politik dalam format de-aliranisasi. Format ini dilakukan, melalui dua cara, yaitu menciptakan *depolitisasi* massa dan menciptakan *floating mass.* Depolitisasi massa dilakukan secara sistematik melalui sejumlah kebijaksanaan. Misalnya membangun prinsip *monoloyalitas* bagi semua PNS dan Pegawai BUMN di bawah sebuah organisasi Korpri. Dengan demikian, pegawai tidak terkotak-kotak ke dalam aliran ideologi yang mengikuti ideologi partai-partai politik. Sedangkan *floating mass* atau masa mengambang diciptakan agar individu-individu tidak memiliki ikatan tertentu dengan partai politik, kecuali pada saat pemilihan umum. Partai politik hanya hadir pada tingkat kabupaten sebagai distrik pemilihan, di kecamatan hanya ada komisaris, dan di desa tidak diperkenankan sama sekali. Dengan alasan agar masyarakat jangan terombang-ambing oleh permainan partai politik. Walaupun kenyataannya Golkar leluasa turun ke desa melalui aparat-aparat desa.[58]

Sebagai sebuah kekuatan politik, lembaga Kepresidenan memiliki semua sumber daya yang diperlukan dalam sebuah proses politik. Kekuatan politik lainnya tidak dapat mengimbangi besarnya

---

[55] Suwoto *Mulyosudarmo,Op. Cit.,* Hlm. 12 dan 15.

[56] Istilah Orde Baru adalah istilah untuk sistem politik yang dilawankan dengan sistem pemerintah Soekarno sejak akhir lima puluhan sampai 1965: dimaksudkan sebagai tatanan rnasyarakat yang bertekad melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Moh. Mahmud MD,*Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 1993, Hlm. 61.

[57] Dewi Fortuna Anwar, *Format Politik Orde Baru dan Agenda Pengembangan Demokrasi Politik,* dalam Syarofin Arba MF, (ed.), *Demitologisasi Politik Indonesia,* CIDES, Jakarta, 1998, Hlm. 4.

[58] Afan Ghaffar, *Op. Cit,* Hlm. 131.

sumber daya politik lembaga ini. Interpretasi tentang pendistribusian kekuasaan sebagai alternatif dari pemisahan kekuasaan telah membawa implikasi ketidakjelasan hubungan antara lembaga-lembaga negara. Bahkan, ada gejala yang sangat kuat, bahwa kesetaraan antara lembaga-lembaga tinggi negara sangatlah rendah, karena dominannya kekuasaan lembaga Kepresidenan. Demikian juga tertutupnya dalam rekruitmen politik Orde Baru, di mana adanya proses rekruitmen yang seringkali didasarkan pada patronase politik, bukan atas dasar kapasitas dan kepemimpinan. Birokrasi juga dijalankan demi kepentingan politik penguasa di pusat, akibatnya dapat menguntungkan dan berkonsentrasi pada kalangan sekelompok kecil elite yang ada di Jakarta. Kekuasaan yang cenderung memusat di Jakarta tersebut, akhirnya juga memperlemah posisi pemerintahan di daerah. Akumulasi dari semua konsekuensi tersebut melahirkan sebuah bentuk kelemahan terhadap jaminan HAM. Kebebasan untuk berserikat *(freedom of association),* berkumpul *(freedom of assembly,* menyatakan pendapat *(freedom of speech)* serta kebebasan pers (*freedom of press*) mengalami kelemahan – kalau tidak dapat dikatakan sebagai bentuk pemasungan – dalam implementasinya. Jika implementasi HAM tidak berjalan, otomatis tidak berjalan pula proses penegakan hukum *(law enforcement)* secara baik. Bagaimana hukum dapat ditegakkan jika tidak adanya independensi dalam dunia peradilan. Memang Indonesia memiliki lembaga judisiari tersendiri seperti MA. Tetapi dalam pola penempatan dan pola pembentukan karirnya masih berada di bawah birokrasi pemerintahan.[59]

Pandangan-pandangan di atas, kiranya mencukupi untuk dijadikan sebagai indikasi bahwa peran politik Orde Baru dalam Tahun 1966-1998 bertumpu pada penguatan bidang eksekutif pemerintahan, tentunya didukung oleh ABRI dan birokrasi, dan penguatan peran pemerintahan pusat (sentralisasi kekuasaan). Kedua tumpuan tersebut dikampanyekan dengan slogan *untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional atas dasar stabilitas*

---

[59] *Ibid.*

polilik. Demi tujuan-tujuan tersebut, semua upaya harus dilakukan, baik berupa hadiah bagi mereka yang berhasil dan mendukung maupun berupa tindakan-tindakan represif bagi mereka yang menolak. Tentunya dalam hal ini, kasus Sri Bintang Pemungkas, Permadi, pencabutan SIUPP majalah Editor, Detik dan Tempo, adalah sebagian dari contoh-contoh tindakan pemerintah pada masa tersebut.

Dengan ciri dan karateristik yang demikian, dapat dibayangkan bagaimana sebenarnya pola pelaksanaan pemerintahan daerah pada masa Orde Baru. Tidak bisa dimungkiri lagi bahwa memang pelaksanaan pemerintahan daerah menjadi bagian integral dari kemauan politik pemerintah pada tingkat pusat, yakni dengan memperkuat posisi pemerintah (birokrasi). Hal ini diakui oleh Mochtar Mas'oud, bahwa atas dasar tujuan kebijaksanaan birokrasi, pemerintah Orde baru telah berhasil melakukan rekayasa politik, yaitu dengan menciptakan bangunan pemerintah yang terpusat, sebagaimana hal ini tercermin dalam pengaturan penyelenggaraan pemerintahan di daerah sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974. Dikeluarkannya undang-undang tersebut, dalam pandangan Orde Baru, merupakan salah satu wujud penataan birokrasi dengan tujuan yaitu: *Pertama,* mengalihkan wewenang pemerintahan ke tingkat birokrasi yang lebih tinggi yaitu proses pembuatan kebijakan pemerintah. *Kedua,* membuat birokrasi agar efektif dan tanggap pada perintah para pemimpin pusat. *Ketiga,* memperluas wewenang pemerintah baru dan mengkonsolidasikan pengendalian atas daerah-daerah.[60]

Kemauan tersebut telah tergambar sebelumnya lewat Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973. Dalam ketetapan ini dikatakan bahwa dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan bangsa, maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan

[60] Mochtar Mas'oud, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru,* LP3ES, Jakarta, 1989, Hlm.151.

diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah, dan dilaksanakan bersama-sama dengan prinsip dekonsentrasi.[61] Jadi, setidak-tidaknya ada tiga arahan utama yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah yaitu harus ada keserasian dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, harus dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan, dan harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

Oleh karena itu, prinsip yang digunakan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah adalah prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab. Nyata, dalam arti bahwa pemberian otonomi kerada daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri. Bertanggung jawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu: melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan ketiga arahan yang telah diberikan. Dengan begitu, pelaksanaan pemerintahan daerah melalui prinsip otonomi lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yaitu kewajiban untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.[62]

Format politik Orde Baru yang sentralistis dan birokratis tersebut tidak jarang membuahkan keputusan-keputusan politik yang tidak terukur berdasarkan peraturan perundang-undangan. Lihat saja, kasus pencoretan calon Kepala Daerah Deli Serdang, atau kasus pemberhentian anggota DPRD Provinsi Jambi 1979. Pada

---

[61] Penjelasan Bab IV bagian D sub c tentang Aparatur Pemerintah, Ketetapan MPR No.IV/MPR/1973 tentang GBHN.

[62] M. Solly lubis, *Op.Cit.,* Hlm. 183-184.

kasus pencoretan calon Kepala Daerah Deli Serdang, pemerintah pusat mencoret calon yang diusulkan oleh DPRD, akibatnya ketua Fraksi Karya Pembangunan mengundurkan diri.[63] Hal yang tidak jauh berbeda juga terlihat pada kasus pemberhentian anggota DPRD Provinsi Jambi. Oleh karena, adanya beberapa anggota DPRD yang tidak memilih calon pilihan pusat pada pemilihan Gubernur tahun 1979, akibatnya anggota-anggota tersebut diberhentikan dari keanggotaannya pasca-pemilihan tersebut.

Jika dianalisis lebih jauh dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1974, tidak ada ketentuan yang mendasari kedua kasus tersebut. Menurut Pasal 15 dan Pasal 16, bahwa DPRD melakukan pencalonan dan kemudian pemilihan calon Kepala Daerah dari minimal tiga orang dan maksimal lima orang calon, yang sebelumnya telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan DPRD/ Pimpinan Fraksi-Fraksi dengan Menteri Dalam Negeri bagi calon Gubernur, atau dengan Gubernur bagi calon Bupati/Walikota. Kemudian hasil pemilihan calon tersebut diajukan oleh DPRD kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi calon Gubernur, atau diajukan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi calon Bupati/Walikota, dari minimal dua orang, dan untuk diangkat salah seorang di antaranya. Di sini, tidak ditemukan adanya ketentuan bahwa pemerintah pusat berwenang mencoret salah satu calon yang diusulkan oleh DPRD, kecuali hanya dalam bentuk musyawarah dan kesepakatan, tetapi adanya kesepakatan ini tidak bisa diinterpretasikan sebagai bentuk wewenang menentukan segalanya.

Demikian juga dalam hal pemberhentian anggota DPRD. Menurut Pasal 20 Undang-undang No.5 Tahun 1974 jo Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1) Undang-undang No. 16 Tahun 1969 (diperbaharui dengan Undang-undang No.2 Tahun 1985), bahwa Anggota DPRD berhenti antar waktu sebagai anggota, karena: a. meninggal dunia, b. atas permintaan sendiri secara tertulis kepada Pimpinan DPRD, c. bertempat tinggal di luar wilayah Daerah yang

---

[63] Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrosi, Op. Cit.*, Hlm. 271.

bersangkutan, dan tidak memenuhi lagi syarat-syarat sebagai anggota DPRD berdasarkan keterangan yang berwajib, e. dinyatakan melanggar sumpah/janji sebagai anggota DPRD dengan keputusan DPRD yang bersangkutan, f. diganti oleh Partai Politiknya sendiri, seperti maksud Pasal 43, dan g. terkena larangan perangkapan jabatan menurut Pasal 40. Adapun Pasal 43, tepatnya ayat (1) Undang-undang No. 16 Tahun 1969 tersebut, merupakan ketentuan bahwa hak mengganti utusan organisasi peserta pemilihan umum dalam Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat ada pada organisasi peserta pemilihan umum yang bersangkutan, dan dalam pelaksanaan hak tersebut terlebih dahulu bermusyawarah dengan Pimpinan Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat yang bersangkutan.

Akan tetapi, meskipun tidak ada landasan normatifnya, tetapi dikarenakan memang telah menjadi format atau konfigurasi po1itik Orde Baru yang sentralistis dan birokratis maka apapun dapat dilakukan, termasuk terhadap kedua kasus di atas. Format politik tersebut sangat mempengaruhi pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah karena DPRD selalu berada di bawah kekuatan birokrasi atau pihak eksekutif. Jika demikian adanya, maka jelaslah pergeseran dalam pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah pada periode pemerintahan Orde Baru, tidak saja disebabkan adanya ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1974 yang tidak sesuai atau bergeser dari ketentuan UUD 1945, namun juga dipengaruhi oleh dinamika politik Orde baru yang bertumpu pada penguatan bidang eksekutif pemerintahan (birokratis) dan penguatan peran pemerintahan pusat (sentralistis).

7.2.3 Era Reformasi Periode 1998-Sekarang

Periode ini dikatakan juga sebagai Era Reformasi, yakni suatu periode pemerintahan yang bermaksud untuk memperbaiki dan/ atau mengubah tatanan kehidupan berbangsa dan benegara dalam berbagai dimensi ke arah yang lebih baik dari sebelumnya.

Pengertian reformasi itu sendiri, sebenarnya banyak mendapat tanggapan dari berbagai ahli. Warsito Utomo telah merangkum tangapan-tangapan tersebut, diantaranya:

> *Khan (1981) memberikan pengertian reformasi sebagai suatu usaha melakukan perubahan-perubahan pokok dalam suatu sistem birokrasi yang bertujuan mengubah struktur, tingkah laku, dan keberadaan atau kebiasaan yang telah lama. Sedangkan Quah (1976) mendefenisikan reformasi sebagai suatu proses untuk mengubah proses dan prosedur birokrasi publik dan sikap serta tingkah laku birokrat untuk mencapai efektivitas birokrasi dan tujuan pembangunan nasional. Kemudian, Samonte (1979) mengartikan reformasi sebagai perubahan-perubahan atau inovasi-inovasi dalam penggunaan perencanaan dan adopsi untuk membuat sistem administrasi sebagai badan atau agen yang lebih efektif untuk perubahan sosial; sebagai instrumen yang baik untuk membawa persamaan politik kemudian sosial, dan perubahan ekonomi, semuanya dalam proses akselerasi pembangunan dan pembangunan bangsa.*[64]

Warsito Utomo menambahkan bahwa hakikat dari pandangan-pandangan di atas berkisar pada empat hal. *Pertama,* reformasi mengandung pertalian adanya inovasi dan transformasi. *Kedua,* kesuksesan reformasi membutuhkan perubahan yang sistematik dalam kerangka yang luas, dengan cara hati-hati dan direncanakan. *Ketiga,* tujuan reformasi adalah untuk mencapai efektifitas. *Keempat,* reformasi haruslah dapat menanggulangi perubahan-perubahan lingkungan. jadi, ruang lingkup reformasi tidak hanya sebatas pada proses dan prosedur, namun juga berhubungan erat dengan perubahan pada tingkat struktur dan sikap serta tingkah laku.[65]

Reformasi biasanya diawali adanya kondisi kehidupan bangsa yang dipandang tidak sesuai lagi karena banyaknya akibat negatif yang ditimbulkan. Akumulasi dari berbagai akibat negatif tersebut melahirkan tuntutan-tuntutan dari elemen bangsa akan adanya perbaikan dan perubahan. Di Indonesia sendiri, awal munculnya

---

[64] Warsito Utomo, *Dinamika Administrasi Publik* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, Hlm. 60.

[65] *Ibid.*

Era Reformasi ditandai dengan terjadinya krisis ekonomi, tetapi dari krisis ini kemudian timbulah berbagai krisis lainnya semisal krisis politik, hukum dan sebagainya. Afan Ghaffar mencatat, bahwa sampai tahun 1998 utang luar negeri swasta mencapai US$ 80 milyar, nilai rupiah terus-menerus mengalami depresiasi, inflasi yang semakin meroket, cadangan devisa nasional yang menipis persediaan bahan sembako yang semakin terbatas, pengangguran yang semakin bertambah, dan ekonomi boleh dikatakan tidak berputar.[66]

Krisis ekonomi yang *sekarat* tersebut mengakibatkan timbulnya tuntutan dari berbagai pihak, baik dalam maupun luar negeri, agar Soeharto mundur dari jabatannya sebagai Presiden RI. Tuntutan dari dalam negeri, tentunya tekanan dari masyarakat Indonesia sendiri. Pada waktu itu, tuntutan dari masyarakat yang dimotori oleh kalangan perguruan tinggi melalui berbagai demonstrasi dan aksi mencapai puncaknya ketika tidak kurang dari 15.000 mahasiswa mengambil alih Gedung DPR yang mengakibatkan proses politik nasiohal menjadi lumpuh. Demikian juga tekanan dari dunia internasional, terutama Amerika Serikat, yang secara terbuka meminta agar Soeharto segera mengundurkan diri. Seperti ditayangkan oleh televisi CNN. Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Madeline Albright, berulang kali menyiarkan pernyataan agar Presiden Soeharto segera mengundurkan diri dari jabatannya.[67]

Memuncaknya tekanan-tekanan tersebut, akhirnya mendorong Soeharto untuk tidak lain kecuali memilih mengundurkan diri dari jabatan yang diembannya selama lebih kurang 32 tahun. Soeharto lengser dari jabatannya pada tanggal 21 Mei 1998, dan diangkatlah B.J. Habibie sebagai pengantinya, yang pada waktu menjabat sebagai Wakil Presiden. Berawal dari tanggal mundurnya Soeharto dan diangkatnya B.J. Habibie tersebutlah Era Reformasi dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia yang baru dimulai.

---

[66] Afan Ghaffar, *Op. Cit,* Hlm. 307.

[67] *Ibid,* Hlm. 305

Tumbangnya rezim Orde Baru yang ditandai dengan mundurnya Soeharto dari jabatan Presiden telah membawa pergeseran kekuasaan Presiden di Indonesia yang semula bersifat diktator ke arah yang demokratis, seperti terlihat pada Tabel 7.1 di bawah ini;

Tabel 7.1. Pergeseran Kekuasaan Presiden Indonesia

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Kekuasan Presiden Indonesia setelah reformasi, sejauh mana berubah?	Lebih berkuasa	85 orang	28,4%
	Lebih Berimbang	170 orang	56,6%
	Tiada bergesernya dari presiden sebelumnya	30 orang	10%
	Diktator	15 orang	5%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan 2009*

Tabel 7.1 di atas menunjukkan bahwa setelah reformasi kekuasaan Presiden lebih berimbang, ini terlihat dari hasil kajian responden yang penulis lakukan dimana dari 300 orang jumlah keseluruhan responden yang penulis teliti, 170 orang (56,6%) mengatakan kekuasaan Presiden setelah reformasi lebih berimbang, artinya bahwa setelah reformasi Presiden tidak lagi diktator seperti masa orde baru. Ini ditandai dengan diamandemennya UUD 45, dimana muncul lembaga-lembaga Negara yang baru, seperti misalnya Mahkamah Konstitusi(MK), DPD, dll, dan yang paling fundamental adalah mengenai pengesahan undang-undang dimana pada masa Orde Baru Presiden dapat menolak untuk mengesahkan suatu rancangan undang-undang, namun setelah reformasi apabila dalam waktu yang telah ditentukan Presiden tidak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR, maka secara langsung undang-undang itu sah dan berlaku, serta wajib untuk dilaksanakan.

Tabel 7. 2. Masa Kekuasaan Presiden Indonesia Dalam Konteks Amandemen UUD

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Diantara masa kekuasaan Presiden Indonesia yang mana, yang lebih berkuasa dalam mengamandemen UUD	Presiden Soekarno	30 orang	10%
	Presiden Soeharto	-	-
	Presiden Habibie	255 orang	85%
	Presiden Megawati	15 orang	5%
	Presiden SBY	-	-
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan 2009*

Tabel 7.2 di atas menunjukkan bahwa masa kekuasaan Presiden Indonesia yang lebih berkuasa dalam mengamandemen adalah Presiden B.J. Habibie dimana 225 orang responden atau (85%) dari 300 orang keseluruhan responden.

Sebenarnya ada prospek yang cerah setelah diangkatnya B.J. Habibie sebagai Presiden ketiga, terutama dalam rangka perbaikan ekonomi nasional yang sedang 'sekarat" tersebut. Tetapi sayangnya, menurut Indria Samego, pengalaman Indonesia sering tidak terlalu menguntungkan. Karena pada saat yang sama, adanya kemunculan berbagai persoalan ikutan yang tak terkirakan sebelumnya. Sebagai akibat dari pembangunan selama ini, *rising demands* memang terjadi hampir dalam segala dimensi kehidupan. Kebutuhan fisik dan nominal telah digantikan oleh tuntutan yang lebih kualitatif sifatnya. Bila sebelumnya banyak kalangan tidak terlalu mempersoalkan kualitas demokrasi, sekarang justru sebaliknya dimana demokrasi menjadi kebutuhan utama. Ia telah berubah posisinya dari sekedar keinginan *(want)* menjadi kebutuhan *(need).*[68]

[68] Harian Republika, 18 Sepetember J999.

Habibie telah berupaya untuk mengatasi berbagai krisis yang terjadi dengan suatu bentuk gerakan reformasi. Indikasi konkritnya dapat dipantau dari sejumlah kebijaksanaan sosial ekonomi dan politiknya, misalnya dalam bidang HAM adanya pencabutan undang-undang mengenai subversi, pembatasan masa jabatan presiden, perubahan sejumlah undang-undang politik, kehidupan pers yang demokratik, rencana pembuatan undang-undang anti monopoli, dan sebagainya. Tetapi krisis multi-dimensi yang terjadi-bahkan telah melahirkan berbagai konflik-memang tidak mudah untuk diatasi dalam waktu yang singkat. Oleh karena selain krisis ekonomi, Habibie juga menghadapi berbagai krisis dan konflik yang telah melebar pada kehidupan politik, hukum, sosial bahkan moral. Semua penyelesaian tersebut perlu waktu dan perencanaan yang matang.

Ketidaksabaran masyarakat ditambah pula sentimen negatif terhadap Habibie yang dihembuskan pihak yang tidak menyukainya, membuat Habibie beserta kebijaksanaannya menjadi serba salah. Kondisi tersebut akhirnya melahirkan keputusannya-yang disepakati oleh DPR-untuk menyelenggarakan Sidang Istimewa (SI) MPR untuk memajukan pemilihan umum yang seyogyanya dilaksanakan pada tahun 2002 menjadi Tahun 1999. Dalam asumsinya, SI merupakan satu-satunya jalan untuk menyelesaikan masalah konflik politik yang dipercaya menjadi kunci penanggulangan krisis ekonomi. [69]

Di sinilah letak kelemahan Presiden Habibie. Oleh karna tidak memiliki keistimewaan politik seperti yang diperoleh Soeharto, maka kekuasaannya sangat rapuh. Menurut Afan Ghaffar, selain memperlihatkan gejala *manajemen ketakutan* karena siapa saja tampaknya diberi konsesi, terdapat beberapa alasan mengapa kepresidenan Habibie sangat lemah, yaitu:

> *Pertama.* Legitimasi kekuasaannya dipertanyakan banyak orang. Sejak muncul *di panggung politik nasional, terutama ketika membentuk Ikatan Cendikiawan Muslim Indonesia (ICMI), Habibie selalu mengundang kontroversi. Banyak orang yang senang terbentuknya ICMI, tetapi* banyak pula *yang tidak senang, dan jarang ketidak senangan tersebut*

[69] M. Dawam Rahardjo, *Orde Baru dan Orde Transisi,* UII Press, Yogyakarta, 1999 Hlm. 112.

berhubungan dengan posisi dan personality Habibie sebagai orang yang dianggap sangat dekat dengan Soeharto... Alasan kedua adalah munculnya persepsi yang sangat kuat di kalangan masyarakat bahwa Habibie merupakan warisan Soeharto yang perilaku dan kebijaksanaannya akan sama persis dengan Soeharto. Sentimen anti Soeharto kenyataannya juga merambat kepada siapa saja yang secara langsung mempunyai hubungan dengannya, dan Habibie termasuk di dalamnya

...

Persoalan ketiga bagi Habibie adalah, dia tidak memiliki basis massa yang kuat untuk membangun kekuasaan. Habibie bukanlah politisi dalam arti yang sebenarnya. Dia adalah seorang yang muncul dari atas dan dibesarkan oleh Soeharto lewat kepecayaan untuk memegang jabatan menteri dan sejumlah posisi lainnya. ....

Hal keempat yang menjadi sumber masalah di dalam kepresidenan Habibie adalah Timnya yang dianggap tidak kuat dan sebagian besar masih merupakan warisan Soeharto.[70]

Jadi, masa kepimpinan Habibie yang singkat hingga dilaksanakannya SI MPR selalu dihiasi oleh berbagai konflik, baik berbentuk vertikal maupun horisontal. Dalam bentuk vertikal, kelompok-kelompok yang menganggap kenaikan Habibie ke tahta kepresidenan sebagai proses inkonstitusional selalu melancarkan protes dan cemoohan atas ketidakberhasilan Habibie mengatasi berbagai persoalan bangsa.[71] Skandal Bank Bali umpamanya, mereka jadikan *menu utama* untuk menggoyang keberadaan Habibie dari kursi kepresidenannya. Sedangkan dalam bentuk horizontal, tcrjadinya berhagai konflik berbau SARA yang cukup meluas, seperti halnya kerusuhan yang terjadi di berbagai daerah seperti Sambas, Ambon, Aceh, dan sebagainya. Adapun menyangkut konflik seputar SI MPR 1999, menurut Anas Urbaningrum, konflik tersebut dapat dibagi menjadi dua kelompok utama. Konflik pertama adalah

---

[70] Afan Ghaffar. *Op. Cit.,* Hlm. 309-315.

[71] Timbul dua kelompok yang berseberangan pandangan dalam hal pengangkatan Habibie menjadi Presiden. Kelompok yang menerima seperti Ali Sadikin, kalangan YKPK dan sebagainya. Demikian juga dikalangan kampus, para ahli tata negara seperti Ismail Suny, Harun Al Rasyid dan Yusril Ihza Mahendra merupakan kelompok yang menerima, sedangkan Dimyati Hartono merupakan bagian dari pihak yang menolak.

konflik di dalam arena SI MPR, yang membahas tema pengusutan harta kekayaan mantan presiden Soeharto dan soal berapa jumlah kursi Fraksi ABRl di DPR. Konflik kedua adalah konflik diluar SI MPR, yang dibuktikan lewat fakta-fakta di lapangan saat SI digelar di Senayan, mengenai adanya konflik antar massa pro dan kontra SI tak terhindarkan.[72] Sebut saja kelompok yang pro seperti KISDI, HAMMAS dan FURKON, sedangkan yang kontra seperti FORKOT, FAMREO dan KOMRAD.[73]

Puncak dari berbagai konflik vertikal tersebut adalah dengan ditolaknya pidato pertanggungjawaban Habibie pada Sidang Umum (SU) MPR 1999, tepatnya pada rapat paripurna IX tanggal 15 Oktober 1999. Dalam rapat paripurna ini, ternyata yang menolak berjumlah 355 suara sedangkan yang menerima berjumlah 322 suara, selebihnya 9 suara abstain dan 4 suara tidak sah. Dengan penolakan tersebut, maka secara berjiwa besar Habibie mengambil keputusan untuk mengundurkan diri dari pencalonan presiden untuk periode 1999-2004. Sementara SU MPR tersebut akhirnya melahirkan Presiden RI Ke-4 yaitu Abdurrahman Wahid (Gus Dur).

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi dilakukan melalui mekanisme pemilihan oleh anggota MPR, tetapi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di lakukan secara langung oleh rakyat. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Tabel 7. 3 di bawah ini :

Tabel 7.3. Pemilihan Raya Presiden Diadakan Secara Langsung

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah(%)
Pemilu presiden diadakan secara langsung	Sangat setuju	235 orang	78, 3%
	Setuju	-	-
	Kurang setuju	65 orang	21, 7%
	Tak setuju	-	-
	Alasan lain	-	-
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

---

[72] Anas Urbaningrum, *Ranjau-ranjau Reformasi; Potret Konflik Pacsa Kejatuhan Soeharto,* Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, Hlm. 107-108.

[73] Tempo, 30 Nopember 1998.

Tabel 7.3 di atas menunjukkan bahwa masyarakat sangat setuju jika pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langung oleh rakyat, dimana dari 300 orang jumlah responden secara keseluruhan 235 orang atau (78,3%) masyarakat sangat setuju jika Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung.

Amandemen UUD 1945 telah menghapus istilah lembaga tertinggi Negara dengan istilah lembaga tinggi Negara, artinya setelah reformasi UUD 1945 tidak menghendaki adanya lembaga kekuasaan yang memiliki kewenangan lebih tinggi dari dari lembaga lainnya. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat Tabel 7.4 di bawah ini:

Tabel 7.4. Aspek Cabang Kekuasaan Pasca Reformasi di Indonesia Menurut Responden

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Setelah Reformasi dalam aspek cabang kekuasaan di Indonesia, yang paling berkuasa?	MPR	35 orang	11, 6%
	Presiden	225 orang	75%
	MA	3 orang	1%
	DPR	37 orang	12,4%
	Birokrat	-	-
	Menteri	-	-
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Tabel 7.4 di atas menunjukkan bahwa setelah reformasi lembaga negara yang paling berkuasa di Indonesia ialah Presiden, dari 300 orang jumlah responden secara kasuseluruhan 225 orang atau 75% mengatakan Presidenlah yang paling berkuasa setelah reformasi. Hal ini merupakan konsekuensi dari sistem Presidensial yang di anut dalam ketatanegaraan Indonesia. Ini terbukti bahwa setiap pembentukan lembaga-lembaga baru yang bersifat sementara berada di bawah tanggungjawab Presiden. Presiden selaku Kepala Negara berhak untuk membentuk lembaga-lembaga baru yang sifatnya sementara untuk menunjang kinerja Presiden selaku Kepala Pemerintahan tertinggi.

Gus Dur merupakan Presiden RI yang pertama ditetapkan setelah terpilih secara demokratis dalam pemungutan suara di MPR. Naiknya Gus Dur ke kursi kepresidenan lebih didukung oleh adanya koalisi besar antara partai yang tergabung dalam *Poros Tengah,* Partai Golkar dan kekuatan lainnya yang ada di MPR, dan bukan hanya oleh PKB yang dipimpinnya. Bayangkan, hanya berrmodalkan 11% suara-kursi PKB di DPR – ia dapat mengalahkan Megawati Soekarnopoetri dan PDIP yang nota benenya sebagai partai pemenang Pemilihan Umum 1999 (35% suara).

Akan tetapi, ketika berada ditampuk kekuasaan, eksistensi koalisi besar tersebut seolah-olah dilupakan Gus Dur. Indikasinya, Hamzah Haz diberhentikan dari jabatan Menteri Kesejahteraan Rakyat, padahal Hamzah Haz merupakan Ketua Umum PPP yang punya andil besar dalam memenangkan Gus Dur. Yusril Ihza Mahendra, Ketua Umum PBB yang juga aktor Poros Tengah, diberhentikan Gus Dur dari jabatan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia. Kemudian berturut-turut, seperti M. Nurmahmudi Ismail (Presiden/Ketua Umum Partai Keadilan) diberhentikan sebagai Menteri Kehutanan, Jusuf Kalla (dari Partai Golkar) diberhentikan sebagai Menteri Perindustrian dan Perdagangan serta Laksamana Sukardi (dari PDIP) diberhentikan sebagai Menten Negara Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN. Demikian juga nasib yang dialami oleh Kapolda Rusdihardjo, Jenderal Polisi yang diusulkan oleh Amien Rais.

Bahkan ancaman serupa juga dihadapi oleh Menteri Koordinator Ekonomi, Keuangan dan Industri Kwik Kian Gie dan Menteri Keuangan Bambang Sudibyo. Mereka memang tak sempat dipecat, karena Kwik mundur sebelum jatuh hukuman, sementara Bambang tak diangkat lagi dalam kabinet hasil *reshuffle.*

Konsekuensinya jelas makin mempersurut dukungan terahadap Gus Dur beserta kebijakannya. Dalam kondisi lemahnya dukungan ini, Gus Dur seringkali *salah tingkah* dengan kebijakan dan ucapannya yang mengundang kontoversi. Pada waktu yang hampir bersamaan datang pula berbagai kasus yang mengguncang posisi Gus Dur,

seperti halnya kasus Bulogate dan Bruneigate. Herannya, setelah itu Gus Dur, justru semakin lantang menyatakan diri mendapat dukungan rakyat, meskipun sebagian besar wakil rakyat di DPR dan MPR semakin menunjukkan sikap berbeda, tidak lagi mendukung Gus Dur. Di sinilah kesalahan Gus Dur, seolah-olah dia lupa bahwa sistem ketatanegaraan pada waktu itu belum berubah, bahwa MPR masih berwenang memilih Presiden/Wakil Presiden dan juga berwenang pula untuk memberhentikannya.

Kasus Buloggate dan Bruneigate berlanjut dengan dikeluarkannya Memorandum I dan II. Ketika Memorandum II tak diindahkan Gus Dur, akhirnya DPR meminta MPR agar menggelar Sidang Istimewa (SI) untuk meminta pertanggungjawaban presiden. Gus Dur melakukan perlawanan terhadap tindakan tersebut yang dipandangnya sebagai suatu inkonstitusional. Gus Dur menolaknya dengan mengeluarkan Dekrit untuk membubarkan DPR/MPR. Tetapi sialnya bagi Gus Dur, Dekrit yang dikeluarkannya tidak semulus Dekrit Presiden Soekano 5 Juli 1959. Jika Dekrit Soekano didukung oleh sebagian besar anggota Konstituante dan ABRI, maka Dekrit Gus Dur tidak didukung oleh MPR dan TNI/Polri, bahkan MA juga menolak Dekrit Presiden 22 Juli 2001 tersebut.[74]

Bumerangnya bagi Gus Dur, di mana MPR akhirnya mempercepat penyelenggaraan SI pada 23 Juli 2001. Dengan hanya didukung kekuatan PKB dan PDKB (Partai Demokrasi Kasih Bangsa) yang minoritas di MPR, praktis Gus Dur tidak dapat berbuat apa-apa. Melalui Ketetapan MPR No. II/MPR/2001 tanggal 23 Juli 2001 Gus Dur akhirnya diberhentikan dari jabatan Presiden RI. Selanjutnya melalui Ketetapan MPR No. III/MPR/2001 tanggal 24 Juli 2001. MPR menetapkan Megawati Soekarnopoetri – sebelumnya menjabat Wakil Presiden RI periode 1999-2004 – menjadi Presiden RI Ke-5, untuk melanjutkan masa yang tersisa dari periode kepresidenan 1999-2004. SI MPR tersebut juga menetapkan Hamzah Haz sebagai Wakil Presiden guna mendampingi Megawati. Peranan MPR sebagai lembaga tinggi Negara sangat besar seperti terlihat pada Tabel 7.5 berikut ini :

[74] Harian Kompas, 23 Juli 2001

Tabel 7.5 Peranan MPR

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah(%)
Peranan MPR	Berperan	179 orang	59,7%
	Tidak Berperan (tidak berfungsi)	-	-
	Kurang Berperan	62 orang	20, 6%
	Tidak Terlalu Menonjol	59 orang	19,7%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Tabel 7.5 di atas menunjukkan bahwa mayoritas respoden mengatakan bahwa MPR sebagai lembaga tinggi Negara sangat berperan ini terlihat dari 300 orang jumlah keseluruhan responden 179 orang atau (59%) mengatakan bahwa MPR sangat berperan, apalagi ketika pada masa orde baru MPR selaku lembaga tertinggi negara mempunyai kekuasaan yang sangat besar. Namun setelah reformasi (amandemen) UUD 1945 peranan MPR selaku lembaga Negara mulai bergeser, ini terlihat pada masa Orde Baru pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR selaku lembaga tertinggi Negara, peranan MPR setelah reformasi dapat dilihat seperti Tabel 7.6 seperti di bawah ini :

Tabel 7.6. Mengenai Pegeseran Peranan MPR Menurut UUD Ketika Reformasi

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Peranan MPR Menurut UUD Setelah Reformasi	Lebih Bermasyarakat	47 orang	15,7%
	Lebih Demokratik	27 orang	9%
	Lebih didengar	15 orang	5%
	Lebih berkasusan	8 orang	2,7%
	Perwakilan Berimbang	3 orang	1%
	Sama saja	200 orang	66, 6%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Tabel 7.6 di atas menunjukkan bahwa peranan MPR pada era reformasi pada prinsipnya sama saja dari dulu hingga kini, ini terlihat dari tanggapan responden, dimana 300 orang jumlah keseluruhan respoden, 200 orang atau (66,6%) mengatakan sama saja dari dulu hingga kini, artinya tidak ada perubahan pergeseran peranan MPR yang signifikan antara masa Orde Baru dengan era reformasi. Ditambah lagi rendahnya kualitas-kualitas anggota MPR yang merupakan faktor penentu terhadap lembaga itu sendiri, ini terlihat seperti Tabel 7.7 di bawah ini :

Tabel 7.7. Kualitas Anggota MPR

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Kualitas anggota MPR	Berkualitas	125 orang	41,7%
	Tidak Berkulitas	175 orang	58,3%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Dinamika politik yang terjadi di atas menciptakan adanya kasusulitan untuk menentukan bagaimana format politik era ini sebenarnya. Setidaknya ada dua alasan untuk itu. *Pertama,* karena era ini masih berada dalam masa transisi yang lebih banyak *europhoria*-nya,[75] yakni dari masa Orde Baru sebelumnya menuju Era Reformasi yang sebenarnya. Oleh karena itu, realitas yang terjadi masih merupakan bagian dari upaya untuk lebih mencari-cari atau mencoba-coba format yang terbaik. Contohnya dalam penetapan undang-undang mengenai politik. Sejak digulirkannya era ini tahun 1998 telah terjadi dua kali pembentukan undang-undang perpolitikan, yaitu Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Undang-Undang No.3 Tahun 1999 tentang Pemilihan

[75] Semua orang dan kelompok masyarakat merasa lega kerana terlepas dari sebuah beban berat yang bernama otoritarianisme di bawah rezim pemerintahan Soeharto. Orang atau masyarakat pada umumnya merasa boleh melakukan apa saja kerana terbebas dari belenggu kekuasaan. Afan Ghaffar, *Op. Cit.,* Hlm. 316.

Umum dan Undang-Undang No.4 Tahun 1999 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Ketiga undang-undang tersebut kemudian diperbaharui lagi dengan Undang-undang No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum, dan Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, bahkan ditambah lagi dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Kedua, era ini baru saja berjalan sehingga banyak instrumen yang disiapkan belum dapat berjalan sebagaimana mestinya, seperti halnya muatan-muatan UUD 1945 sesudah amandemen, MPR baru menyelesaikan amandemen keempat UUD 1945 pada tanggal 10 Agustus 2002. Pasca di amandemennya UUD 1945 ternyata tidak membawa perubahan yang begitu signifikan seperti terlihat pada Tabel 7.8 di bawah ini :

Tabel 7.8. Pergeseran UUD Setelah Reformasi

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
sejauh mana UUD berge-ser, terutama setelah Reformasi	Tidak Transparan	63 orang	21%
	Masih belum demokratis	127 orang	42%
	Masih belum berkasusan	29 orang	9,64%
	Masih tidak berimbang	31 orang	10%
	Sama saja	50 orang	16,64%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Tabel 7.8 di atas menunjukkan bahwa terjadinya amandemen UUD 1945 tidak membawa perubahan yang berarti dan masih tak demokratik, dimana perubahan UUD hanya bersifat formalistis belaka, hal ini sama dengan tanggapan responden yang penulis kaji seperti terlihat pada Tabel 7.8 di atas, dimana dari 300 orang jumlah responden, 127 orang atau (42%) mengatakan UUD setelah reformasi belum demokratis, sehingga pada saat ini masih banyak kalangan yang ingin melakukan amandemen ke–5 terhadap UUD 1945.

Tidak bisa dinafikkan bahwa UUD yang baru tersebut banyak memuat ketentuan yang baru pula, bahkan telah merubah struktur ketatanegaraan Indonesia, seperti adanya penambahan dan pengurangan pada struktur kelembagaan Negara. Pergeseran kandungan/muatan UUD 1945 setelah reformasi dapat terlihat seperti Tabel 7.9 di bawah ini :

Tabel 7.9. Kandungan/Muatan UUD Setelah Reformasi Sejauh Mana Bergerser

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Kandungan/Muatan UUD Setelah Reformasi Sejauh Mana Bergerser	Sama Sekali Tidak di pahami	21 orang	7%
	Bergeser khususnya berkaitan dengan Otonomi	106 orang	35,3%
	Bergeser dengan adanya lembaga-lembaga Negara yang baru	173 orang	57,7%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Terjadinya perubahan kandungan/muatan UUD merupakan suatu konsekuensi atas diamandemennya UUD 1945, dengan terjadinya perubahan kandungan/muatan ditandai dengan dibentuknya lembaga-lembaga negara yang baru seperti, DPD, Mahkamah Konstitusi.

Meskipun demikian, indikasi-indikasi yang berkenaan dengan kehidupan politik, sebenarnya sudah tercermin pada awal kehadiran Era Reformasi. Seperti dimaklumi, Era Reformasi-dimulai sejak tahun 1998 seiring dengan berakhirnya Orde Baru pada tahun yang sama-memiliki beberapa agenda utama, yaitu amandemen UUD 1945, merubah undang-undang politik, menghapus dwifungsi ABRI, pelaksanaan otonomi daerah, dan mengadili para pelanggar HAM

dan KKN. Agenda tersebut sebagian telah terakomodasi dalam SI MPR 10-13 Nopember 1998 yang menghasilkan 12 Ketetapan MPR, antara lain ketetapan mengenai pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden, tentang haluan negara, otonomi daerah, HAM, KKN, politik dan ekonomi.

Khususnya mengenai otonomi daerah, pemerintahan Era Reformasi menempatkan masalah ini sebagai bagian integral dari agenda reformasi total di Indonesia. Wujud dari kesungguhan tcrsebut terbukti dari dikeluarkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999, di antaranya, sebagai kelanjutan dari amanat yang tertuang dalam Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 hasil SI 1998. Tidak cukup sampai disitu, Sidang Tahunan (ST) MPR pada tahun 2000 kembali merekomendasikan kebijakan dalam penyelenggaraan otonomi daerah, yang dituangkan lewat Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000. Pergeseran Otonomi Daerah seperti terlihat pada Tabel 7.10 di bawah ini :

Tabel 7.10. Pergeseran Otonomi Daerah

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Mengenai UUD (Konstitusi Indonesia setelah Reformasi yang mengenai Otonomi Daerah sejauh mana bergeser/berubah? adakah ...	Lebih Demokratis	210 orang	70%
	Lebih dipahami	20 orang	7%
	Lebih Berkasusan	-	-
	Lebih Transparan	70 orang	23%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Tabel 7.10 di atas menunjukkan bahwa setelah reformasi telah membawa pergeseran mengenai otonomi daerah itu sendiri. Setelah reformasi pemerintah pusat telah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri melalui asas desentralisasi dan tugas pembantuan.

Pemerintah pusat telah memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada pemerintah daerah melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintah daerah yang sekarang telah direvisi dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Di balik euforianya pemerintah daerah dengan dikeluarkannya undang-undang tentang otonomi daerah, banyak terjadi kendala mengenai implemantasi undang-undang itu sendiri, misalnya lemahnya pemahaman masyarakat terhadap undang-undang itu sendiri dan adanya kesenjangan antara daerah yang kaya dengan daerah yang miskin sehingga menyulitkan pemerintah dalam pelaksanaan undang-undang itu sendiri. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat Tabel 7.11 di bawah ini :

Tabel 7.11. Otonomi Daerah Setelah Reformasi

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Otonomi Daerah Setelah Reformasi	Dipahami	77 orang	25,6%
	Kurang dipahami	13 orang	4, 3%
	Tidak Berimbang	139 orang	46, 4%
	Sama saja	71 orang	23, 7%
Total		**300 orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Tabel 7.11 di atas menunjukkan bahwa kehadiran otonomi daerah telah membawa kesenjangan antar daerah. Seperti terlihat pada Tabel 7.11 di atas dari 300 orang jumlah responden, 139 orang atau (46%) mengatakan bahwa otonomi daerah tidak berimbang antara daerah yang satu dengan yang lain. Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah agar dapat berjalan dengan baik tentunya harus dilaksanakan secara baik serta dapat dirasakan langsung oleh masyarakat daerah. Untuk lebih jelasnya mengenai cara meningkatkan peran masyarakat terhadap otonomi daerah dapat dilihat pada Tabel 7.12 berikut ini :

Tabel 7.12. Meningkatkan Partisipasi Rakyat dalam Sistem Otonomi UU No.22 Tahun 1999

No	Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
1	Terangkan Bagaimana Hendak Meningkatkan Partisipasi Rakyat dalam sistem Otonomi UU No.22 Tahun 1999 ini	Para Pemimpin Daerah Harus Memperhatikan Kepentingan Para Masyarakat Dibawah	215 orang	71, 7%
		Hak-hak rakyat harus dipenuhi dan taraf hidupnya harus ditingkatkan	45 orang	15%
		Sistim Otonomi Harus bermanfaat bagi masyarakat	15 orang	5%
		Harus Transparan dan Dana Anggaran berpihak kepada masyarakat, dan keamanan harus tetap terjaga	25 orang	8, 3%
Total			**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan 2009*

Tabel 7.12 di atas menunjukkan bahwa peranan Pemimpin Daerah harus memperhatikan kepentingan masyarakat di bawah, artinya masyarakat akan ikut berpartisipasi jika program atau rancangan yang dibuat oleh pemerintah daerah berkaitan dengan hajat hidupnya.

Akan tetapi, sebelum Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tersebut dikeluarkan, sebenarnya telah dicanangkan adanya beberapa konsep dasar dalam penyelenggaraan otonomi daerah, yang kemudian dijadikan landasan bagi lahirnya undang-undang tersebut. Konsep-konsep dasar yang dimaksud, menurut Syaukani HR., Afan Ghaffar dan Riyaas Rasyid, di antaranya:

Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan Kepala Daerah. Kewenangan DPRD dalam menilai keberhasilan atau

kegagalan kepemimpinan daerah harus dipertegas. Pemberdayaan fungsi-fungsi DPRD dalam bidang legislasi. representasi dan penyalur aspirasi masyarakat harus dilakukan .... [76]

Dalam hubungan dengan pembahasan mengenai dinamika politik Era Reformasi, maka konsep dasar kedua di atas perlu dikaji lebih lanjut. Penguatan peran politik DPRD atau dalam ungkapan lain dikatakan sebagai bentuk penguatan rakyat melalui DPRD, beralasan jika melihat kondisi sebelumnya, dimana keberadaan DPRD hanya *bak kerakap tumbuh di atas batu*. Tetapi konsep penguatan tersebut jangan sampai meletakkan DPRD subordinatif atas Kepala Daerah. Peran DPRD menguat berarti DPRD dapat menjalankan ketiga fungsinya secara sempurna, dan juga DPRD merupakan mitra sejajar bagi Kepala Daerah.

Namun, karena adanya keinginan untuk lebih memberdayakan DPRD tanpa diikuti oleh penjelasan undang-undang yang limitatif, maka yang terjadi dalam implementasinya adalah pembengkakan wewenang DPRD yang ujungnya bersifat subodinatif atas Kepala Daerah. Banyak kasus yang dapat dijadikan indikasinya, seperti halnya kasus pemberhentian Walikota Surabaya (Bambang DH.), kasus pemecatan Gubernur Kalimantan Selatan (Sjachriel Darham), kasus pergantian Wakil Bupati menjadi Bupati di Muara Jambi (As'ad Syam), penolakan terhadap hasil pemilihan Gubernur Lampung (Azizier Dianis Tabrani), dan pemberhentian Bupati Kampar (Jefri Noor).

Gubernur selaku Kepala Daerah merupakan pejabat publik yang diberi wewenang oleh pemerintah pusat melalui asas desentralisasi dan tugas pembantuan mempunyai kekuasaan penuh dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, sebagaimana yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, sekarang Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Untuk lebih jelasnya eksistensi kekuasaan Gubernur dapat dilihat pada Tabel 7. 13 berikut ini :

---

[76] Syaukani HR., Afan Ghaffar dan Riyaas Rasyid, *Op. Cit*., Hlm. 175-177.

Tabel 7.13. Kekuasaan Gubernur Setelah Reformasi

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Kekuasaan Gubernur setelah reformasi	Kuat	165 orang	55%
	Berpengaruh	15 orang	5%
	Demokratis	5 orang	1,7%
	Tidak berpengaruh	15 orang	5%
	Sama saja	100 orang	33,3
Total		**300 orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Dalam kasus penolakan Gubernur Lampung, sebenarnya sebelum dilakukan pemilihan tersebut, Presiden sudah mengirim surat kepada Ketua DPRD Lampung yang isinya untuk menunda pemilihan karena salah seorang calon (Azizier Dianis Tabrani) masih terkait dengan masalah hukum. Tetapi, apakah dikarenakan Ketua DPRD masih mempunyai huhungan dekat dengan calon tersebut sehingga surat tersebut tidak disampaikan dalam rapat dewan atau memang karena DPRD merasa dapat menentukan segalanya, maka acara pemilihan tersebut tetap digelar. Hasilnya, pasangan Gubernur Azizier Dianis Tabrani/Ansory Yunus yang dipilih oleh DPRD tanggal 30 Desember 2002 tersebut ditolak Presiden. Kemudian lewat Keppres No. 8 Tahun 2003, Presiden melalui Mendagri menunjuk pelaksana harian Gubernur Lampung.[77]

Pada prinsipnya kelembagaan pelaksanaan Otonomi Daerah lebih banyak diselenggarakan pada daerah tingkat II (Kabupaten/ Kota), sehingga daerah tingkat II yang mempunyai otoritas penuh terhadap penyelengaraan Otonomi Daerah. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Tabel 7.14 di bawah ini :

[77] Harian Kompas, 6 Februari 2003. 517 Pasal 58 ayat (1).

Tabel 7.14. Kelembagaan yang Lebih Berkuasa di Daerah Setelah Reformasi

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Siapa yang lebih berkuasa di daerah setelah reformasi	Gubernur	73 orang	**24,3%**
	Bupati	224 orang	**74, 7%**
	DPRD	3 orang	**1%**
	Birokrat	-	-
Total		**300 orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Dalam hal kasus pergantian Wakil Bupati menjadi Bupati di Muara Jambi. Sebenarnya menurut Undang-undang No. 22 Tahun 1999, apabila Kepala Daerah berhalangan tetap jabatannya diganti oleh Wakil Kepala Daerah sampai habis masa jabatannya. Kiranya sangat relevan jika Wakil Bupati (As'ad Syam) ditetapkan langsung menggantikan kedudukan Bupati (Ahmad Ripin) yang telah meninggal dunia. Tetapi apa yang terjadi? DPRD tidak mau menetapkan langsung kecuali melalui rapat paripurna untuk menentukan setuju atau tidaknya penetapan tersebut. Meskipun akhirnya As'ad Syam ditetapkan sebagai Bupati untuk menggantikan Ahmad Ripin, namun proses tersebut senyatanya telah bertentangan dengan ketentuan Undang-undang No. 22 Tahun 1999.

Setelah reformasi Bupati/Walikota sebagai Kepala Daerah Kabupaten/Kota dalam menyelenggarakan pemerintahan didaerahnya memiliki kewenangan yang kuat dan strategis sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, untuk lebih jelasnya mengenai eksistensi karakter kekuasaan Bupati/Walikota dapat dilihat pada Tabel 7. 15 berikut ini :

Tabel 7.15. Karakter Kekuasaan Bupati/Walikota Setelah Reformasi

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Setelah Reformasi Karakter Kekuasaan Bupati (Kepala Daerah)	Relevan	56 orang	18, 7%
	Demokratik	92 orang	30,7%
	Kuat	115 orang	38, 3%
	Tidak Kuat	16 orang	5, 3%
	Lemah	21 orang	7%
Total		**300 orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan, 2009*

Tabel 7.15 di atas jika tidak diawasi secara komprehensif oleh DPRD sebagai lembaga yang memiliki kewenangan pengawasan (*controling*), maka akan menimbulkan karakter kekuasaan pemerintahan daerah yang otoriter, yang akan berdampak terhadap pembangunan di daerah itu sendiri.

Demikian juga, adanya kecenderungan pihak DPRD untuk mendapatkan imbalan uang dalam pembentukan kebijakan publik atau melakukan *blackmailing* dalam menolak LPJ Kepala Daerah. Menurut catatan Syaukani HR., Afan Ghaffar dan Riyaas Rasyid, bahwa pada salah satu Provinsi di Jawa, DPRD menghabiskan dana sebesar Rp. 1.500.000.000,- untuk membahas Rencana Strategis (Renstra) yang diajukan oleh Gubernur. Hal yang sama diakui pula oleh Gubernur lainnya juga di Jawa, bahwa DPRD meminta imbalan sebesar Rp. 100.000.000,- untuk menerima LPJ Tahunan Gubernur yang bersangkutan.[78]

Kemudian satu kasus lagi yang mengindikasikan betapa kuatnya kekuasaan yang dimiliki oleh DPRD pada Era Reformasi ini, yaitu kasus korupsi di lingkungan DPRD Kota Padang, Kota Payakumbuh, Kabupaten Garut dan Bandar Lampung. DPRD Bandar Lampung tersandung kasus korupsi, yakni adanya penyalahgunaan APBD

[78] Syaukani HR., Afan Ghaffar dan Riyaas Rasyid, *Op. Cit*., Hlm. 259-260.

senilai lebih dari Rp 3,7 miliar. Menurut Jaksa, dalam rapat panitia khusus para terdakwa telah meningkatkan tunjangan asuransi kesehatan, yang semula diusulkan Rp. 10 juta menjadi Rp. 20 juta perorang setiap tahun. Padahal, dalam Peraturan Pemerintah No. 110 Tahun 2000 disebutkan, tunjangan asuransi kesehatan semestinya dianggarkan sesuai dengan golongan IV sebesar Rp. 40.000,- perorang setiap bulan atau sebesar Rp. 480.000,- pertahun. Di Kota Payakumbuh, Ketua DPRD Chin Star diduga sebagai aktor utama dalam kasus korupsi APBD 2003 Kota Payakumbuh. Di Kabupaten Garut, menurut *Garut Government Watch* (GGW) adanya kasus penyalahgunaan anggaran DPRD Garut sejak tahun 2001 hingga Maret 2003 sebesar Rp. 6,6 miliar.[79] Sedangkan di Kota Padang, 10 orang dari 41 anggota DPRD Padang resmi ditahan karena terlibat kasus tindak pidana korupsi sebesar Rp.l0,4 miliar atas dana APBD Kota Padang pada tahun 2000 dan 2001 serta membuat dokumen perjalanan fiktif.[80]

Semua kasus tersebut yang pada dasarnya hanyalah sebagian kecil dari berbagai kasus yang terjadi kurun waktu 1999-2004 – mengindikasikan adanya praktik-praktik DPRD yang tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan Meskipun tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan, namun sebagian dari kasus-kasus tersebut – misalnya kasus pergantian Wakil Bupati menjadi Bupati di Muara Jambi serta kasus meminta imbalan uang atau *blackmailing* yang dilakukan DPRD – dibiarkan begitu saja seolah-olah dilegalisasi keberadaannya. Mengapa sebagiannya dibiarkan begitu saja? Jawabannya tidak lain kecuali dinamika politik yang terjadi memang berupaya untuk lebih memberdayakan DPRD. Pihak pusat dalam hal ini seringkali ambivalen, terkadang menanggapinya dengan serius seperti kasus penolakan Gubernur Lampung dan terkadang membiarkannya sama sekali seperti kasus di Muara Jambi tersebut.

---

[79] Harian Kompas, 8 Juni 2004

[80] *Ibid*, 16 Mei 2004.

Praktik-praktik yang terjadi di luar ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut, juga telah bertentangan atau telah bergeser dari ketentuan UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen. Alasannya tidak jauh berbeda dengan dinamika politik yang terjadi pada masa Orde Baru dan Orde Lama, yakni adanya bentuk wewenang yang bersifat subordinatif antara lembaga lembaga kekuasaan. Perbedaannya hanyalah terletak pada siapa wewenang subordinatif itu berada. Jika sebelumnya-masa Orde Baru dan Orde Lama wewenang itu berada ditangan Kepala Daerah, maka dalam Era Reformasi wewenang tersebut beralih ke DPRD.[]

BAB VIII

SOLUSI MENCAPAI KESEIMBANGAN DALAM DISTRIBUSI KEKUASAAN

8.1 Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Terdapat tiga alasan mengapa pemilihan Kepala Daerah secara langsung merupakan suatu solusi untuk mencapai keseimbangan dalam pendistribusian kekuasaan pemerintahan daerah, yakni alasan secara yuridis, politis dan empiris. *Pertama*, secara yuridis sebenarnya UUD 1945 sesudah amandemen punya keinginan kuat untuk melaksanakan pemilihan langsung terhadap pemegang jabatan lembaga-lembaga kekuasaan, khususnya yang bersentuhan langsung dengan konsep kedaulatan rakyat. Dalam Pasal 22 E terlihat bahawa semua lembaga-lembaga kekuasaan, seperti lembaga legislatif (DPR, DPD dan DPRD) dan eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden), dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum. Jika DPRD dipilih secara langsung oleh rakyat, jadi sudah seharusnya Kepala Daerah yang sederajat dengan DPRD juga dipilih secara langsung oleh rakyat. Seandainya prinsip pemilihan langsung tersebut tidak diimplementasikan dalam pemilihan Kepala Daerah, berakibat timbulnya pertentangan prinsip dalam UUD 1945 karena adanya asas tertentu yang tidak digunakan, yakni asas keadilan yang merata.

Menurut asas keadilan yang merata, bahawa hukum nasional bertujuan untuk terus meningkatkan keadilan dan kesejahteraan

masyarakat secara merata.[1] Ketidakadilan dalam materi tersebut, dapat menyentuh pada rakyat dan juga bagi Kepala Daerah. Ketidakadilan bagi rakyat, karena rakyat tidak dapat menentukan pilihan langsung secara nuraninya pada calon pemimpinnya. Sebaliknya, ketidakadilan bagi Kepala Daerah karena semua anggota (yang menduduki) lembaga kekuasaan politis yang berwenang dalam pengambilan keputusan politis atau lembaga yang bersentuhan langsung dengan konsep kedaulatan rakyat – DPR dan DPD (Legislatif). Presiden dan Wakil Presiden (Eksekutif), serta DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota (Legislatif Daerah)- dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum.[2] Tetapi kenapa tidak bagi Kepala Daerah, sedangkan Kepala Daerah juga berposisi sama dengan lembaga-lembaga tersebut, yakni sebagai lembaga eksekutif daerah. Dengan kata lain, pertentangan materi tersebut menunjukkan tidak digunakannya prinsip *universal and equal suffrage* dan pengangkatan eksekutif secara serupa dalam suatu pemilihan umum.

Secara yuridis juga, UUD 1945 sesudah amandemen menganut sistem pemerintahan presidensiil (*non-parliamentary or fixed executive system*). Meskipun menurut Sri Soemantri M. sistem tersebut masih memerlukan pengkajian lebih lanjut,[3] tetapi berdasarkan indikasi-indikasi yang ada maka UUD 1945 sesudah amandemen tidak dapat dipandang sebagai konstitusi yang menganut sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary executive system*).

Oleh karena sebagaimana dimaklumi bahawa sistem pemerintahan parlementer memiliki karakteristik-karekteristik utama, yaitu:

---

[1] Padmo Wahjono, *Rancangan Undang-undang Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Peraturan Perundang-undangan*, Proyek Pusat Perencanaan Hukum dan Kodifikasi BPHN, Departemen Kehakiman RI, 1985, Hlm. 6. Baca juga Sunaryati Hartono, *Asas-asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Majalah BPHN Nomor 2 Tahun 1988, Hlm. 70-76.

[2] UUD 1945 Pasal 22E ayat (2).

[3] Sri Soemantri M., UUD 1945, Kedudukannya dan Aspek-aspek Perubahannya, *Op. Cit.*, Hlm. 30

a. Lembaga eksekutif atau pemerintah harus bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan (parlemen). Demikian juga menteri-menteri harus bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan, baik secara terpisah maupun secara bersama-sama dengan pimpinan lembaga eksekutif.
b. Pimpinan lembaga eksekutif atau pemerintah dipilih dan diangkat oleh lembaga perwakilan.
c. Lembaga perwakilan dapat menyatakan permintaan pertanggungjawaban atau mosi tidak percaya kepada lembaga eksekutif atau pemerintah dalam hal-hal yang menyangkut kebijakan pemerintahan melalui hak interpelasi.
d. Adanya Raja atau Presiden berkedudukan yang tidak dapat diganggu gugat.
c. Pihak eksekutif dapat membubarkan badan perwakilan.[4]

Sementara karakteristik-karekteristik tersebut tidak ditemukan dalam UUD 1945 sesudah amandemen, kecuali karakteristik-karakteristik yang bersifat pemerintahan presidensiil. Ada beberapa indikasi kalau sistem pemerintahan presidensiil dianut oleh UUD 1945 sesudah amandemen, yaitu:

a. Pasal 4 ayat (1) menegaskan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif).
b. Pasal 17 ayat (1) dan (2) menegaskan bahawa menteri-menteri adalah pembantu Presiden, ia diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
c. Pasal 6A ayat (1) menegaskan bahawa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
d. Pasal 7C menegaskan bahawa Presiden tidak dapat membekukan dan atau membubarkan DPR.

---

[4] Joeniarto, *Op. Cit.*, Hlm. 69, Bandingkan dengan Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar llmu Politik, Op. Cit.*, Hlm. 212-215, Juga dalam N. Jayapalan, *Op. Cit.*, Hlm. 67-69..

e. Tidak ada ketentuan bahwa Presiden bertanggung jawab kepada MPR, apalagi DPR, kecuali dalam bentuk pertanggungjawaban terhadap pelanggaran hukum. sebagaimana maksud Pasal 3 ayat (3).

Jika UUD 1945 sebagai konstitusi tertinggi (*staatfundamentanorms*) menganut sistem pemerintahan presidensil, maka berdasarkan konsep *hierarchy of norm* bahawa semua peraturan perundang-undangan di bawahnya juga harus sinkronisasi dengan UUD tersebut. Dengan kata lain, pemilihan Kepala Daerah yang menjadi bagian dari proses ketatanegaraan pada tingkat daerah harus juga dijalankan atas dasar sistem presidensiil.

Selain dari itu, secara yuridis, Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD 1945 sesudah amandemen memuat prinsip pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Meskipun dirumuskan dengan ungkapan dipilih secara demokratis (*direct or by the representative*), namun dengan rumusan tersebut jelas bahwa UUD 1945 sesudah amandemen menganut prinsip pemilihan Kepala Daerah secara langsung disamping juga adanya secara perwakilan.

Mengenai mengapa masih ditentukan adanya pemilihan Kepala Daerah secara perwakilan, menurut penulis, disinilah salah satu kelemahan UUD 1945 hasil amandemen. Rumusan tersebut menunjukkan adanya inkonsistensi pengaturan, khususnya jika dihubungkan dengan Pasal 22 E di atas. Hal yang menonjol dari inkonsistensi pengaturan tersebut karena adanya suatu keinginan untuk tidak memangkas habis prinsip yang dikandung oleh Undang-undang No. 22 Tahun 1999, dimana proses pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD (*by the representative*). Padahal hal itu tak perlu terjadi. lantaran UUD saja bisa di amandemen apalagi undang-undang biasa (*the ordinary law*).

Inkonsistensi tersebut juga dapat memperlemah predikat UUD 1945 sebagai *the supremacy of the constitution*. Karena inkonsistensi itu, selain menunjukkan adanya pengaturan materi yang tidak

sinkron, juga menunjukkan bahawa keberadaan UUD 1945 dapat dipengaruhi oleh prinsip undang-undang organik di bawahnya. Hal yang sama dikatakan oleh Hans Kelsen, bahawa di sinilah letak perbedaan antara konstitusi derajat tinggi (*supreme constitution*) dan tidak derajat tinggi (*not supreme constitution*). Konstitusi tidak derajat tinggi dapat diubah sama halnya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam hal ini, jika ada materi konstitusi yang bertentangan dengan materi peraturan perundang-undangan lainnya, berarti dengan sendirinya telah terjadi perubahan pada konstitusi tersebut. Peraturan perundang-undangan yang materinya bertentangan dengan kontitusi itu dianggap sebagai *the uncontitusionallaw*, yakni peraturan perundang-undangan lainnya yang dapat mengubah kontitusi, karena memiliki derajat yang sama dengan kontitusi.[5] Jelasnya, adanya inkonsistensi pengaturan tersebut, sebagai wujud pengaruh dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, dapat menjerumuskan UUD 1945 menjadi konstitusi tidak derajat tinggi.

Dengan demikian, paling tidak, secara yuridis ditemukan adanya tiga indikasi yang menentukan bahawa UUD 1945 sesudah amandemen menganut prinsip pemilihan Kepala Daerah secara langsung. Ketiga indikasi tersebut adalah:

a. UUD 1945 menganut prinsip pemilihan langsung terhadap pejabat yang menduduki lembaga-lembaga pengambilan keputusan politis atau lembaga yang bersentuhan langsung dengan konsep kedaulatan rakyat,
b. UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensiil yang salah satu cirinya ialah kepala eksekutif dipilih langsung oleh rakyat, dan
c. UUD 1945 menganut prinsip pemilihan Kepala Daerah secara langsung di samping dapat dilakukan melalui perwaki1an atau apa yang disebutnya sebagai cara yang demokratis.

---

[5] Hans Kelsen, *General Theory of Law and State, Loc. Cit.*

Adapun alasan secara empiris mengapa Kepala Daerah harus dipilih secara langsung, tentunya tidak lain kecuali melihat implementasi selama ini yang cenderung meninggalkan prinsip-prinsip hukum dan keadilan. Pada dua periode sebelumnya – khususnya Orde Baru – proses penentuan Kepala Daerah menjadi wewenang pihak pemerintah (eksekutif) pusat sepenuhnya. Konsekuensinya posisi Kepala Daerah tak ubahnya seperti robot yang dikendalikan kemana saja sesuai dengan kemauan pihak pemerintah pusat. Kasus penolakan calon Bupati Deli Serdang dan pemecatan anggota DPRD Provinsi Jambi tahun 1979 di atas, senyatanya bertentangan dengan asas pengabdian kepada kepentingan masyarakat, sebagai bagian dari asas hukum dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial[6], kerena kepentingan pusat belum tentu sama dengan kepentingan masyarakat di daerah, juga bertentangan dengan asas persamaan kedudukan rakyat di dalam hukum (*equality before the law*) serta asas keadilan dan merata,[7] karena praktik itu dapat menghilangkan kesempatan bagi warga negara yang memenuhi syarat secara umum untuk menduduki jabatan publik. Dari hasil kajian yang penulis laksanakan mengenai tanggapan masyarakat terhadap pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dapat terlihat pada Tabel 8.1 berikut ini :

Tabel 8.1 Pemilihan Gubernur Dilakukan Secara langsung

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Selepas Reformasi, Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur diadakan secara langsung	Setuju	287 orang	95,6%
	Tidak Setuju	13 orang	4,4%
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan 2009*

[6] Padmo Wahjono, *Rancangan Undang-undang Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Peraturan Perundang-undngan, Loc. Cit.*.

[7] Sunaryati Hartono, *Op. Cit.*, Hlm. 73.

Tabel 8.1 di atas menunjukkan bahwa masyarakat menginginkan pemilihan Gubernur dilakukan secara langsung,ini terlihat dari 300 orang jumlah keseluruhan responden, 287 orang atau (95,6%) mengatakan setuju jika pemilihan Gubernur dilakukan secara langsung. Demikian halnya mengenai pemilihan Bupati/Walikota dari 300 jumlah keseluruhan responden, 287 orang atau (95,6%) menghendaki pemilihann secara langsung seperti terlihat pada Tabel 8.2 di bawah ini :

Tabel 8.2 Pemilihan Bupati/Walikota dilakukan secara langsung

Pertanyaan	Tanggapan Responden	Jumlah Responden	Jumlah (%)
Selepas Reformasi, Pemilihan Bupati secara langsung	Amat setuju	287 orang	95,6%
	Setuju	13 orang	4,4%
	Kurang Setuju	-	-
Total		**300 Orang**	**100%**

Sumber : *Data Olahan 2009*

Sedangkan praktik-praktik yang terjadi pada Era Reformasi juga berada dalam bentuk yang tak jauh berbeda, hanya saja di era ini Kepala Daerah berada di bawah bayang-bayang kekuatan DPRD karena dewan inilah yang menentukan jadi atau tidaknya seseorang menduduki jabatan Kepala Daerah. Praktik-praktik *money politic* dan pemecatan Kepala Daerah dapat dijadikan indikasi kuat adanya ketergantungan (*dependency*) Kepala Daerah terhadap DPRD. Amzulian Rifai mengumpulkan catatan dari beberapa LSM tentang terjadinya *money politic* dalam pemilihan Kepala Daerah. Di antaranya kes pemilihan Gubernur Kalimantan Tengah periode 2000-2005, pemilihan Walikota Kupang periode 2002-2007, pemilihan Walikota Tasikmalaya periode 2002-2007, pemilihan Bupati Banjarnegara periode 2001-2006, pemilihan Bupati Tanjung Pinang periode 2002-2007 dan pemilihan Bupati Pati periode 2001-

2006.[8] Bahkan jika jujur mengakui, hampir semua pemilihan Kepala Daerah pada Era Reformasi ini tidak luput dari praktik *money politic*. Praktik-praktik tersebut sudah bertentangan dengan hukum, yakni tentang adanya larangan untuk melakukan korupsi dan kolusi. Jika hukum saja dilewati, lalu bagaimana dapat diciptakan rasa keadilan, karena hukum itu sebenarnya adalah keadilan (*ius quia iustum*).

Jadi, secara empiris sudah dapat dicerna bahawa pemilihan Kepala Daerah yang ditentukan sepenuhnya baik oleh pihak pemerintah pusat maupun oleh DPRD, dalam praktiknya ternyata menimbulkan ekses-ekses yang bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum dan keadilan. Dalam artian lain bahawa pada praktiknya yang terjadi adalah perilaku-perilaku yang berbentuk pelanggaran karena adanya dominasi kekuasaan. Guna mencari solusi yang tepat, sudah seharusnya jika Kepala Daerah tidak lagi ditentukan langsung oleh pemerintah pusat maupun DPRD melainkan langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum.

Sedangkan alasan politisnya, adalah untuk mendapatkan legitimasi kekuasaan berdasarkan dukungan mayoritas rakyat setempat, atau dikatakan Syaukani HR., Afan Ghaffar dan Ryaas Rasyid sebagai bentuk upaya untuk melaksanakan demokrasi dan demokratisasi di daerah.[9] Dukungan yang kuat dari rakyat setempat menjadi urgen dalam menjalankan pemerintahan, karena menurut konsep kedaulatan rakyat (*volkssouvereiniteit*), seperti dianut oleh Indonesia, rakyatlah sebenarnya memegang kedaulatan (*souvereiniteit* atau *sovereignty*)[10] tersebut. Dalam hal ini, rakyatlah

---

8 Amzulian Rifai, *Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2001, Hlm. 21-52.

9 Syaukani HR., Afan Ghaffar dan Riyaas Rasyid, *Op. Cit*., Hlm. 185.

10 Harold J. Laski mengemukakan: "*By a state I mean a Society of this kind which is integrated by possessing a coercive autority legally supreme over any individual or group which is part of the society". "This power is called sovereignty: and it is bay the possession of sovereignty that the state is distinguished from all other forms of human association*. Lihat dalam Joeniarto. *Op. Cit*., Hlm. 12. Bandingkan dengan pandangan *Strong: We have said that the peculiar attribute of the state, as contrasted with all other unit of association. is the power to make laws and enforce them by all the means of coercion it cares to employ. This power is called sovereignty. C. F. Strong, Op. Cit*., Hlm. 6-7.

yang mengambil keputusan tertinggi dan rakyat juga yang paling berwenang menentukan siapa yang menjadi wakilnya untuk menyelenggarakan pemerintahan, karena intinya rakyatlah yang memegang lingkup kedaulatan/kekuasaan (*scope of sovereignty/ scope of power*) dan domain kedaulatan/kekuasaan (*domain of sovereignty/domain of power*).[11]

Di sinilah letak perbedaan antara konsep kedaulatan rakyat dengan konsep kedaulatan negara. Dalam konsep kedaulatan negara, semua golongan, semua rakyat lebur ke dalam negara yang tersimbolkan pada pemimpin dan pemerintahan. Karena itu, negara yang menganut faham kedaulatan negara cenderung menjadi negara perizinan. Hak asasi manusia dengan sendirinya tidak mendapat tempat untuk dipertimbangkan. Jika rakyat ingin berbuat sesuatu, mereka memerlukan izin dari negara yang diwakili oleh pemerintah. Sebaliknya negara berkedaulatan rakyat, dimana negara dipandang sebagai perwujudan rakyat, rakyatlah yang menentukan segala sesuatu di dalam negara itu. Pemerintah yang bertindak mewakili negara, hanya dapat berbuat sesuatu setelah mendapatkan izin dari rakyat. Selain itu, perbedaannya bahwa dalam konsep kedaulatan/ negara, dinding batas antara negara dengan pemerintah menjadi kabur sebab pemerintah adalah manifestasi dari negara dalam wujudnya yang konkrit. Jadi mengkritik pemerintah adalah identik dengan menentang negara. Sedangkan dalam konsep kedaulatan rakyat, batas antara negara dengan pemerintah dibedakan secara cukup jelas. Pemilihan umum lazimnya dilakukan secara rutin di negara-negara demokratis yang menganut azas kedaulatan rakyat, setiap waktu dapat mengganti pemerintah yang sedang berkuasa dengan pemerintah yang baru. Dalam konsep kedaulatan rakyat,

---

[11] Dalam kaitan dengan lingkup kedaulatan, gagasan kedaulatan sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi meliputi proses pengambilan keputusan, ... Sedangkan jangkauan kedaulalan (*domain of suvereignty*), melalui analisis relasional (*relational analisys*) antara "*sovereign*" dan "*subject*", terkait soal siapa atau apa yang memegang kekuasan tertinggi itu dalam suatu negara, dan siapa atau apa yang menjadi objek dalam arti sasaran yang dijangkau oleh konsep kekuasaan yang bersifat tertinggi itu. Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, Hlm. 9.

rakyat yang berbeda pendapat dengan pemerintah, tidaklah otomatis diartikan sebagai pengkhianat bangsa dan negara.[12]

Dengan demikian, sehubungan dengan pemilihan Kepala Daerah, maka rakyatlah yang lebih berwenang untuk melaksanakannya secara langsung. Memang benar, dalam hal ini dapat diadakan suatu perwakilan untuk melaksanakan kekuasaan rakyat tcrsebut, umpamanya DPRD. Tetapi jika dalam implementasinya, kekuasaan yang diwakilkan rakyat tersebut disalahgunakan oleh pihak yang mewakili-misalnya DPRD atau pihak pemerintah pusat memilih Kepala Daerah tidak sesuai dengan aspirasi rakyat, maka sudah seharusnya kekuasaan tersebut dikembalikan kepada pemilik sebenarnya yaitu rakyat.

Apabila rakyat melakukan pemilihan langsung, maka dampaknya tidak saja mendekatkan Kepala Daerah kepada rakyat karena dipilih sesuai aspirasi mayoritas rakyat, tetapi lebih dari itu rakyat dapat melakukan kontrak sosial (*social contract*) dengan Kepala Daerah yang bersangkutan. Maksud kontrak sosial disini bukanlah diterjemahkan secara kaku seperti halnya kontrak kerja, misalnya calon presiden harus menandatangani beberapa klausul yang disodorkan mahasiswa baru-baru ini, tetapi kontrak sosial sebagaimana menurut J. J. Rousseau sebelumnya.

Dalam bukunya yang berjudul *Du Contract Social*, seperti yang dikutip Azhari, Rousseau berpendapat bahawa dalam suatu negara diperlukan adanya suatu perjanjian masyarakat untuk menjamin keselamatan jiwa dan harta mereka sendiri. Perjanjian untuk membentuk pemerintahan yang dapat menjamin kemerdekaan dan ketertiban dilakukan dalam bentuk suara mayoritas (*valente generale*).[13] Jadi, kontrak sosial yang dimaksud adalah kontrak yang bersifat timbal balik, dimana rakyat menyerahkan kekuasaannya kepada pemimpin maka sebaliknya pemimpin tersebut harus menjamin kemerdekaan, ketertiban dan kesejahteraan rakyat sebagai imbalan.

---

[12] Yusril Ihza Mahendra, *Kedaulatan Rakyat dan Agenda Demokrasi Politik*, Dalam Syarofin Arba MF, (ed.), *Op. Cit*, Hlm. 16-17.

[13] Azhari, *Op.Cit*., Hlm. 29-30.

Dengan pemilihan Kepala Daerah secara langsung juga diharapkan Kepala Daerah yang bersangkutan dapat mengenal wilayah dan keragaman agama, adat, budaya serta kelompok (suku) rakyatnya sehingga dapat membangun kultur demokrasi yang sesuai dengan keragaman tersebut. Dengan kata lain, pemilihan secara langsung dapat menciptakan seorang Kepala Daerah yang mengenal dan dikenal daerah serta rakyatnya. Sulit menciptakan hal tersebut, jika Kepala Daerah masih dipilih oleh DPRD maupun pemerintah pusat, oleh karena, sekali lagi, kemauan keduanya belum tentu sama dengan aspirasi rakyat. Dengan memiliki wewenang yang ada padanya, baik DPRD maupun pemerintah pusat, dapat memilih Kepala Daerah meskipun sebenarnya tidak mengenal dan tidak dikenal daerah serta rakyat setempat. Dalam kondisi ini, jikapun pra-syarat mengenal dan dikenal tersebut masih digunakan, maka intinya hanyalah berbentuk semu atau yang sengaja dibuat-buat.

Hal lain yang perlu disempurnakan dalam pemilihan kepala daerah secara langsung permasalahannya pada masih adanya praktik politik uang (*mony politic*) sehingga pelaksanaan demokrasi langsung dalam pemilihan kepala daerah belum sepenuhnya representasi dari pilihan rakyat. Upaya yang harus dilakukan ke depan adalah memberikan pendidikan politik kepada masyarakat, pencerdasan intelektual dan pemahaman demokrasi. Selain itu perlu pula penguatan kapasitas dan kredibelitas Komisi Pemilihan Umum Daerah dan jajarannya sampai ke tingkat Desa.

8.2 Penguatan Kapasitas Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibentuk, baik di daerah Provinsi maupun di daerah Kabupaten dan Kota. Pada umumnya, lembaga perwakilan rakyat ini difahami sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan legilsatif, dan karena itu biasa disebut dengan lembaga legilsatif di daerah. Akan tetapi, sebenarnya

haruslah dicatat bahawa fungsi legislatif di daerah, tidaklah sepenuhnya berada di tangan DPRD seperti fungsi DPR-RI dalam hubungan dengan Presiden. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 ayat (1) juncto Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 hasil Perubahan Pertama. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, DPR ditentukan memegang kekuasaan membentuk UU, dan dalam Pasal 5 ayat (1) dinyatakan bahawa Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. Sedangkan kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah (Perda), baik daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota, tetap berada di tangan Gubernur dan Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD sebagaimana ketentuan mengenai pembentukan undang-undang di tingkat Pusat dalam UUD 1945 sebelum diamandemen. Karena itu, dapat dikatakan bahawa Gubernur dan Bupati/Walikota tetap merupakan pemegang kekuasaan eksekutif dan sekaligus legislatif, meskipun pelaksanaan fungsi legislatif itu harus dilakukan dengan persetujuan DPRD yang merupakan lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintahan di daerah.

Oleh karena itu, sesungguhnya, DPRD lebih berfungsi sebagai lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintah daerah daripada sebagai lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya. Namun dalam kenyataan sehari-hari, lembaga DPRD itu biasa disebut sebagai lembaga legislatif. Memang benar, seperti halnya pengaturan mengenai fungsi DPR-RI menurut ketentuan UUD 1945 sebelum diamandemen, lembaga perwakilan rakyat ini berhak mengajukan usul inisiatif perancangan produk hukum. Menurut ketentuan UUD 1945 yang lama, DPR berhak memajukan usul inisiatif perancangan undang-undang. Demikian pula DPRD, baik di daerah Provinsi maupun daerah Kabupaten/Kota, berdasarkan ketentuan Undang-Undang No.22 Tahun 1999, berhak mengajukan rancangan Peraturan Daerah kepada Gubernur. Namun, hak inisiatif ini sebenarnya tidaklah menyebabkan kedudukan DPRD menjadi pemegang kekuasaan legislatif yang utama. Pemegang kekuasaan utama di bidang ini tetap ada di tangan pemerintah, dalam hal ini Gubernur atau Bupati/Walikota.

Oleh karena itu, politik desentralisasi Indonesia terhadap daerah otonom masih tidak konsisten, seperti pola hubungan eksekutif-legislatif Pemerintahan Pusat, karena kedudukan DPRD tidak menjadi pemegang kekuasaan legislatif yang utama seperti pola hubungan Presiden dengan DPR, di daerah fungsi utama DPRD esensinya hanya untuk mengontrol jalannya pemerintahan di daerah, sedangkan berkenaan dengan fungsi legislatif, posisi DPRD bukanlah aktor yang dominan. Pemegang kekuasaan yang dominan dibidang legislatif itu tetap Gubernur atau Bupati/Walikota. Bahkan dalam Undang-Undang No.22 Tahun 1999 Gubernur dan Bupati/Walikota diwajibkan mengajukan rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya menjadi Peraturan Daerah dengan persetujuan DPRD. Artinya, DPRD itu hanya bertindak sebagai lembaga pengendali atau pengontrol yang dapat menyetujui atau bahkan menolak sama sekali ataupun menyetujui dengan perubahan-perubahan tertentu, dan sekali-sekali dapat mengajukan usul inisiatif sendiri mengajukan rancangan Peraturan Daerah.

Dari uraian di atas dapat kita mengerti bahawa secara teknis DPRD lemah sumber daya. Selain sistem undang-undang partai Politik mensyaratkan calon anggota DPRD minimal tamatan Sekolah Lanjutan Atas, bukan Sarjana (S1), juga dalam melaksanakan tugas dan fungsinya lembaga legislatif ini tidak didukung oleh pengalaman, tenaga ahli dan data. Dengan demikian sebenarnya, lembaga parlemen itu hanya efektif melaksanakan fungsinya untuk mengawasi jalannya pemerintahan (*control*), sedangkan fungsi legislasi lebih berkaitan dengan sifat-sifat teknis yang banyak membutuhkan prasyarat-prasyarat dan dukungan-dukungan yang teknis pula yang tidak maksimal dimiliki lembaga DPRD. Dalam praktik prasyarat pokok untuk menjadi anggota parlemen itu adalah kepercayaan rakyat, bukan prasyarat keahlian yang lebih bersifat teknis daripada politis. Meskipun seseorang jika yang bersangkutan tidak dipercaya oleh rakyat, ia tidak bisa menjadi anggota parlemen. Tetapi, sebaliknya, meskipun seseorang tidak tamat sekolah dasar, tetapi ia mendapat kepercayaan dari rakyat, maka yang

bersangkutan paling legitimatif untuk menjadi anggota parlemen. Dalam praktik seperti ini, nilai pendidikan dan intelektualitas kurang dipertimbangkan sebagai bagian syarat anggota parlemen.

Oleh karena itu, makin rendah tingkatan parlemen itu makin rendah kemampuan teknisnya. Seharusnya lembaga DPRD ini harus mampu mengimbangi kemampuan teknis eksekutif. Sebab tingkat pendidikan rata-rata anggota DPR Pusat lebih tinggi daripada tingkat pendidikan anggota DPRD Provinsi yang juga lebih tinggi daripada tingkat pendidikan rata-rata anggota DPRD Kabupaten/ Kota. Meskipun DPR dan DPRD sebagai lembaga politik, mereka juga harus mampu meningkatkan kapasitas melalui penjaringan syarat calon minimal harus sarjana (S1), setelah terpilih melalui Pemilu, anggota legislatif juga harus terus meningkatkan kapasitas melalui pendidikan lanjutan, kursus dan bahkan pelatihan. Selain itu perlu pula dukungan sarana, tenaga ahli dan data untuk menunjang pelaksanaan tugas dan fungsinya. Oleh karena itu, perubahan yang terjadi di tingkat pusat dalam pengaturan mengenai kewenangan melakukan perancangan undang-undang dari Presiden ke DPR harusnya diikuti ditingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Jika di pusat, kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR sebagaimana hasil Perubahan Pertama UUD 1945, maka di daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, kenyataannya kewenangan menetapkan Peraturan Daerah masih ditentukan oleh Gubernur dan Bupati/Walikota, meskipun untuk itu perlu mendapat persetujuan lebih dulu dari DPRD setempat. Sesuai fungsinya sebagai lembaga pengawasan politik yang kedudukannya sederajat dengan pemerintah setempat, maka DPRD juga diberi hak untuk melakukan amandemen dan apabila perlu menolak sama sekali rancangan yang diajukan oleh pemerintah itu. Bahkan DPRD juga diberi hak untuk mengambil inisiatif sendiri guna merancang dan mengajukan rancangan sendiri kepada pemerintah (Gubenur atau Bupati/Walikota).

Dengan demikian, solusinya semua anggota DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota di seluruh Indonesia, untuk meningkatkan

kemampuan dan perannya sebagai wakil rakyat yang secara aktif mengawasi jalannya pemerintahan di daerah masing-masing dengan sebaik-baiknya. Instrumen yang dapat digunakan untuk itu adalah segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan rencana anggaran yang telah ditetapkan dan disepakati bersama. Sudah tentu untuk melaksanakan fungsi-fungsi DPRD, termasuk fungsi legislasi dan fungsi anggaran, setiap anggota DPR perlu menghimpun dukungan informasi dan keahlian dari para pakar dibidangnya. Informasi dan kepakaran itu, banyak tersedia dalam masyarakat yang dapat dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya untuk kepentingan rakyat banyak. Apabila mungkin, setiap anggota DPR juga dapat mengangkat seseorang ataupun beberapa orang asisten ahli untuk membantu pelaksanaan tugasnya. Jika belum mungkin, ada baiknya para anggota DPRD itu menjalin hubungan yang akrab dengan kalangan lembaga swadaya masyarakat, dengan tokoh-tokoh masyarakat dan akademisi di daerahnya masing-masing, dan bahkan dari semua kalangan seperti pengusaha, kaum cendekiawan, tokoh agama, tokoh budayawan dan seniman, dan sebagainya. Dari mereka itu, bukan saja dukungan moril yang dapat diperoleh, tetapi juga informasi dan pemahaman mengenai realitas yang hidup dalam masyarakat yang diwakili sebagai anggota DPRD. Atas dasar semua itu, setiap anggota DPRD dapat secara mandiri menyuarakan kepentingan rakyat yang mereka wakili, sehingga rakyat pemilih dapat benar-benar merasakan adanya manfaat memberikan dukungan kepada para wakil rakyat untuk duduk menjadi anggota DPRD.

8.3 Revisi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Khususnya Tentang Otonomi Desa

Pada tahun 1854 Pemerintah Belanda mengeluarkan Peraturan Pemerintah (*Regerrings Reglement,* RR), Pasal 71 RR menetapkan hak masyarakat desa *(inlandsche gemeente)* untuk memilih kepala desanya dan menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Ini jelas sebagai bentuk pengakuan Pemerintah Belanda.

Dari awal masa kemerdekaan sampai pertengahan tahun enam puluhan otonomi desa terus berkembang. Namun, sejak masa "Orde Baru", terjadi perubahan yang oleh Hansen disebut sebagai masa memudarnya otonomi desa dan mengetatnya kontrol pemerintah pusat kepada desa. Sejak itu secara berangsur profil desa sebagai pelaksana instruksi pihak atas semata-mata, semakin jelas dan struktural[14]. Ndraha menyatakan, hal itu sudah barang tentu tidak mendorong berkembangnya inisiatif dan prakarsa masyarakat desa[15]. Soetardjo menyatakan pula, dahulu otonomi desa merupakan otonomi yang tumbuh bersamaan dengan tumbuhnya masyarakat berdasarkan hukum adat dan tradisi, kini otonomi itu merupakan pemberian dari atas (pemerintah pusat).

Pada tahap perkembangan berikutnya pemerintah Orde Baru mengeluarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 dan setelah 20 tahun kemudian di era reformasi diganti dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, namun konsep otonomi desa yang tertuang dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tersebut tidak terealisasi dengan baik oleh pemerintah desa, kerena tidak diatur secara jelas dan rinci dalam Peraturan Pemerintah. Ndraha menyatakan, menghadapi perubahan sosial, tampaknya kepemimpinan pemerintahan desa belum mampu berperan[16]. Karena itu, pemimpin formal dan informal di desa dituntut kualitas yang lebih baik, seperti: tingkat pendidikan, mempunyai sifat orientasi kedepan, dan kemampuan mencapai sasaran. Syarat-syarat ini sulit untuk dipenuhi oleh tenaga-tenaga pemerintahan desa dewasa ini. Selain itu program pemerintah untuk pendidikan dalam rangka peningkatan sumber daya manusia di perdesaan kurang sungguh-sungguh, disamping alokasi anggaran pembangunan untuk perdesaan masih relatif kecil, bila dibandingkan alokasi dana pembangunan di perkotaan. Bryant dan White menyatakan, apabila konsep autonomi desa dilaksanakan

---

[14] Hansen, Gary E. *Agricultural and Rural Development in Indonesia.* Colorado : Westview. 1981. Hlm. 178

[15] Ndraha. *Pembangunan Masyarakat*. Jakarta : Rineka Cipta. 1990. Hlm. 157

[16] Ndraha. *Op. Cit.* Hlm. 160

oleh masyarakat perdesaan dengan baik akan memberikan pengaruh yang cukup besar kepada keberhasilan pembangunan secara nasional[17]. Pendapat tersebut dapat difahamani, karena hakekat autonomi adalah memberikan kewenangan sepenuhnya kepada masyarakat perdesaan untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, termasuk kewenangan mencari sumber-sumber pembiayaan pembangunan (UU No. 22 Tahun 1999). Apabila kewenagan pemerintahan desa yang berotonomi ini tidak dapat terlaksana dengan baik maka akan menimbulkan krisis partisipasi dari masyarakat. Rusadi menyatakan :

> *Dalam proses pembuatan keputusan apapun yang menyangkut kepentingan masyarakat perdesaan pemerintah selalu menganggap lebih memahami persoalan, lebih banyak turunnya dari atas (top down), selalu mengikat dan terkesan dipaksakan, sebagai konsekuensi logisnya menimbulkan dampak krisis partisipasi.*[18]

Dewasa ini pemerintahan desa di Indonesia diatur dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004, pasal 202 menetapkan (1) Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa dan perangkat desa, (2) Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan perangkat desa lainnya.(3) Sekretaris Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan.

Dalam praktik tidak ada pengaturan yang jelas bagaimana kewenangan Kepala Desa sebagai kepala eksekutif. Apakah Kepala Desa sebagai jabatan politis melalui pemilihan kepala desa secara langsung yang dicalonkan partai politik, kemudian apa saja yang menjadi kewenangannya dalam menjalankan tugas dan fungsi eksekutif. Bagaimana pula hak-hak yang melekat pada jabatannya, penggajian dan biaya operasionalnya, karena dalam praktik fungsi anggaran pendapatan dan belanja desa belum disusun karena tidak jelasnya dan kurangnya potensi sumber-sumber pendapatan asli daerah dan dana perimbangan keuangan desa dengan Kabupaten/

---

[17] Bryant, Coralie dan Louise G. White. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang.* Terjemahan Rusyanto L. Simatupang. Jakarta : LP3ES. 1989. Hlm. 369.

[18] Rusadi, *Sistem Politik Indonesia*, Jakarta, Rajawali Press,1988, Hlm. 176

Kota. Potensi sumber-sumber pendapatan asli desa sebagian besar telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah dan menjadi sumber pendapatan Kabupaten/Kota.

Selanjutnya pasal 206 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, menetapkan bahawa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

a. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa;
b. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
c. Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota;
d. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.

Dalam hal menjalankan kewenangan asal usul, kewenangan yang diserahkan Kabupaten/Kota, tugas pembantuan dan urusan pemerintahan lainnya sering tidak diiringi dengan dukungan anggaran yang memadai. Selain dari itu sesungguhnya kewenangannya pun tidak sepenuh hati diserahkan. Dinas, Kantor, Badan dan Camat, masih memegang kendali. Meskipun secara normatif pasal 207 Undang-Undang No. 32 tahun 2004 telah tegas mengatur bahawa Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota kepada desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Suatu hal yang menjadi sorotan tugas pembantuan hampir tidak pernah diberikan, dalam kenyataannya pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang melaksanakan tugas pembantuan. Hal ini menjadi penghambat proses kemandirian desa menjadi daerah otonom sebagai ujung tombak pembangunan.

Pasal 208 tugas dan kewajiban Kepala Desa dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa diatur lebih lanjut dengan Perda berdasarkan Peraturan Pemerintah. Meskipun Undang-

Undang No. 32 Tahun 2004 telah memberi kewenangan kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk mengatur lebih lanjut tentang tugas dan kewajiban Kepala Desa. Dalam praktik Perda yang dikeluarkan Pemerintah Kabupaten/Kota masih tidak memadai dan pada tatanan implementasi Perda ini tidak terlaksanakan. Selain itu masih terbatas pada tugas dan kewajiban Kepala Desa. Sesungguhnya desa sebagai daerah otonom yang memiliki distribusi tiga kekuasaan legislatif, eksekutif dan judisiari, mestinya perlu pengaturan yang tegas dalam suatu Undang-undang khusus untuk itu, bukan hanya diatur sebagian saja seperti yang ada dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Sebagaimana telah dikemukakan pada bagian terdahulu tentang ide pilihan Kepala Desa secara langsung perlu diatur dalam revisi Undang-Undang 32 Tahun 2004 sebagai maksud konsekuensi kesungguhan pelaksanaan otonomi desa. Pada Undang-Undang 32 Tahun 2004 pasal 203 ayat (1) Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1) dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan Perda yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah.(2) Calon Kepala Desa yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan kepala desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan sebagai kepala desa. (3) Pemilihan Kepala Desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Dengan demikian salah satu gagasan bahawa Kepala Desa sebagai jabatan politik akan diangkat menjadi PNS adalah tidak sesuai dengan prinsip penyelenggaraan demokrasi dan sistem pembagian dan pemisahan kekuasaan pada tingkat otonomi desa. Berkaitan dengan Pilkades ini revisi tidak hanya pada Undang-Undang No. 32 tahun 2004 juga harus dilakukan pada undang-undang Pemilu, undang-undang Partai Politik dan undang-undang Susduk.

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 mengenai pertanggungjawaban Kepala Desa dalam melaksanakan tugas masih tidak jelas. Pada hakekatnya Kepala Desa dipilih oleh masyarakat desa melalui pemilihan yang demokratis. Sebagai konsekuensinya Kepala Desa tentunya bertanggung jawab kepada siapa yang memilihnya. Disisi lain Camat sebagai unsur perangkat daerah, secara teknis membantu Bupati dalam mengkoordinir pembangunan desa di wilayahnya merasa perlu meminta pertanggungjawaban dari Kepala Desa. Disisi lain dapat ditegaskan disini bahawa Bupati sebagai Kepala Daerah Kabupaten hanya menerima laporan sebagai tembusan. Dalam hal ini sebagai salah satu perlu ketegasan pengaturan hubungan eksekutif dan legislatif di desa dalam revisi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Penetapan Kepala Desa dan pembantu-pembantunya sebagai organisasi pemerintahan terendah menurut Pemudji dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan adminsitrasi negara pada masyarakat[19]. Pelayanan yang dilancarkan dari tingkat kecamatan dianggap masih terlalu jauh. Kedudukan desa lebih dekat dengan masyarakat sehingga pelayanan masyarakat di desa diharapkan jauh lebih efektif. Kemudian didorong oleh adanya Inpres Bantuan Desa, berangsur-angsur posisi bagian-bagian desa ditingkatkan, ditandai dengan meningkatnya jumlah desa secara definitif.

Pada permulaan tumbuh dan berkembangnya pemerintahan desa, lembaga yang memiliki kekuasaan tertinggi di perdesaan menurut hukum adat adalah Rembug Desa atau Rapat Desa.[20]

Akan tetapi pada perkembangan berikutnya fungsi mengatur (legislatif) yang dimiliki desa lambat laun berkurang karena Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dijadikan unsur pemerintah desa, bukan substitusi atau peningkatan Rembug Desa, sumber-

---

[19] Ndraha, *Op. Cit.* Hlm. 137

[20] Ndraha menyatakan, sebagai pemegang kekuasaan (menurut) hukum adat di desa adalah lembaga yang disebut Rembug Desa, Rapat Desa atau Kerapatan Negeri. Lembaga inilah yang memegang kekuasaan tertinggi di desa. Kepala Desa bersama-sama pembantu-pembantunya merupakan unsur pelaksana di bawah Rembug Desa yang merencanakan dan melaksanakan pembangunan.

sumber administratif pemerintah desa lemah, sementara tugas dan tanggung jawabnya semakin berat. Pemerintah desa diperlakukan sebagai pelaksana instruksi dari atas belaka. Hal ini terjadi lebih-lebih karena kebijakan pemerintah yang lebih mementingkan pencapaian target, formalitas, keserempakan, keseragaman, dan sifat massal.

Sebagaimana telah dikemukakan bahawa salah satu unsur Pemerintahan Desa adalah Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pasal 209 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menetapkan Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Pasal 210 (1) Anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Seharusnya ada ketegasan dan konsistensi sebagai lembaga legislatif harus merupakan penjelmaan wakil masyarakat dari partai-partai politik sebagai pilar demokrasi. Pasal 211 ayat (1) Di desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan peraturan desa dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan,(2) Lembaga kemasyarakatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa.

Kedudukan politis LMD sebelumnya yang sekarang dengan telah ditetapkannya Undang-Undang No. 32 tahun 2004 dirubah namanya menjadi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau disebut dengan nama lain BPD adalah wadah permusyawaratan/ pemufakatan pemuka-pemuka masyarakat desa, bertugas menyalurkan pendapat masyarakat Desa dan memusyawarahkan setiap rencana pembangunan sebelum ditetapkan menjadi Keputusan Desa.

Sebenarnya tugas dan fungsi BPD sama DPRD di Provinsi dan Kabupaten/Kota, namun dalam kenyataanya belum diberdayakan. Selain anggotanya belum mampu memainkan peran, juga karena kuatnya pengaruh Kepala Desa. Fungsi legislasi, anggaran dan

pengawasan yang diharapkan berjalan mencapai keseimbangan antara kekuasaan legislatif dan eksekutif tidak berjalan sebagaimana mestinya. Ini merupakan kendala otonomi desa dimasa yang akan datang. Tentunya bagian terpenting revisi dari Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Pada awalnya Lembaga masyarakat yang tumbuh dari bawah dan dapat mengemban fungsinya sebagai pembimbing dan penyuluh berbagai pekerjaan sosial desa, dan mampu menjadi saluran aspirasi masayarakat desa adalah Lembaga Sosial Desa. Namun, melalui KEPPRES No. 28 Tahun 1980, LSD diubah menjadi Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD). Kemudian menurut pasal 211 (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 selain lembaga Badan Permusyawaratan Desa, di Desa terdapat juga lembaga lainnya sesuai dengan kebutuhan Desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa.

Struktur juga mendukung pelaksanaan tugas dalam hal pembiayaan. sehari-hari dan biaya operasional keluar. Pasal 212 ayat (1) Undang-Undang No. 32 tahun 2004 menetapkan keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. (2) Hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menimbulkan pendapatan, belanja dan pengelolaan keuangan desa. (3) Sumber pendapatan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:

a. Pendapatan asli desa;
b. Bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/ Kota;
c. Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota;
d. Bantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota;
e. Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga

Kenyataannya sumber keuangan desa dari pendapatan asli, bagi hasil, dana perimbangan, bantuan dan hibah belum mampu mendukung pelaksanaan otonomi desa, sebagai akibat tidak memadainya anggaran. Hal ini paling tidak disebabkan beberapa faktor :

1. Potensi sumber Pendapatan Asli Desa hampir tidak ada, karena sebagian besar diambil Kabupaten/Kota;
2. Dana Bagi hasil Pajak dan bukan pajak dengan Kabupaten/ Kota relatif kecil,
3. Dana perimbangan dari Kabupaten/Kota tidak memadai,
4. Bantuan Pemerintah dananya sangat terbatas,
5. Kemampuan desa mengembangkan usaha desa sangat terbatas.

Belanja desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Namun, dalam implementasi kebijakan sumber-sumber keuangan desa untuk menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APPKDES) tidak memadai sehingga otonomi desa tidak disertai dukungan dana, terkesan kebijakan otonomi desa hanya pada tatanan doktrin dan slogan.

Desa yang diharapkan dapat tumbuh dan berkembang dengan baik adalah Desa yang mampu menyelenggarakan pembangunan atas dasar kemampuan keuangannya sendiri. Untuk penggalian sumber-sumber keuangan Desa tentunya diperlukan kewenangan yang lebih besar. Dalam peraktek pemerintahan di Indonesia sumber-sumber perdesaan banyak dipungut pemerintahan Kabupaten/Kota. Misalnya Pajak Bumi dan Bangunan sebahagian besar dananya masuk ke kas Kabupaten/Kota. Contoh lain adalah keberadaan perusahaan negara dan perusahaan swasta besar di perdesaan. Secara resmi tidak ada penghasilan perusahaan besar tersebut yang masuk ke kas Desa. Mungkin secara tidak resmi bantuan perusahaan besar tersebut langsung diberikan kepada

aparatur atau tokoh masyarakat perdesaan. Pada sisi yang lain, hasil keuntungan perusahaan sebahagian besar justru disetor pula ke Pemerintah Kabupaten/Kota, Provinsi dan Pusat melalui berbagai peraturan perundangan yang diberlakukan terhadap perusahaan.

Dimasa yang akan datang, pemerintahan perdesaan yang berotonomi, tentunya sangat memerlukan sumber-sumber dan penghasilan yang memadai. Atas dasar logika bahawa apsek perencanaan pembangunan perdesaan harus pula disertakan dengan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD). Dimasa yang akan datang salah satu faktor terpenting yang perlu direformasi dalam rangka proses pembelajaran menuju pemberdayaan masyarakat, sudah sangat mendesak pemerintahan Desa perlu menata kembali sistem anggaran pendapatan dan belanja pembangunannya. Dalam penyusunan APBD harus tercermin pula sisi sumber-sumber penerimaan Desa dan sisi pengeluaran untuk biaya rutin dan biaya pembangunan desa. Oleh karena itu salahsatu revisi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 adalah perlunya pengaturan prosentase dana perimbangan keuangan Kabupaten/ Kota dengan desa.

Solusi merivisi Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tersebut di atas tentunya perlu ditindaklanjuti dengan merivisi Peraturan Pemerintah supaya tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda dan saling lempar tanggung jawab atau terjadi perebutan kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Harus disadari bahawa pembinaan otonomi desa merupakan tanggung jawab semua, baik Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten. Misalnya porsi bantuan dan dana perimbangan sumber daya alam masing-masingnya adalah Pusat membantu 20%, Provinsi 30% dan Kabupaten/Kota 50% dari 50% total kebutuhan biaya pembangunan perdesaan.

Dalam hal nilai dan tradisi hak asal usul desa dalam otonomi desa tidak perlu diatur dalam suatu UU secara seragam. Karena itu, tradisi pemerintahan desa seperti yang hidup di Sumatera Barat, misalnya,

yang dikenal dengan nama ‘sistem pemerintahan nagari’ dapat dihidupkan kembali penataannya sebagaimana mestinya. Demikian pula dengan sistem marga di Sumatera Selatan ataupun sistem pemerintahan desa di daerah-daerah lain dapat dikembangkan secara beragam sesuai tradisi budaya masing-masing dan perkembangan kebutuhan yang ada setempat-setempat. Dengan diakuinya keragaman itu, maka baik bentuk, nama maupun fungsi organisasi pemerintah desa dan badan perwakilan rakyat desa dapat beragam dari satu desa ke desa lain, ataupun daerah satu daerah ke daerah lain. Bahkan materi hukum adat yang ditetapkan berlakunya dapat pula beragam dari satu daerah ke daerah lain. Keragaman sistem keorganisasian dan sistem perundangan setempat-setempat itu dapat ditampung dengan mengukuhkan peranan Peraturan Desa yang ditentukan dan ditetapkan oleh Kepala Desa dengan persetujuan badan perwakilan desa. Oleh karena itu, penting bagi setiap daerah untuk mengatur mekanisme pembuatan Peraturan Desa tersebut sebagai pedoman kerja legislatif di desa-desa.

Masalah lain adalah pelibatan partisipasi publik di Desa. Di satu sisi, pelibatan publik (masyarakat) dalam pemerintahan atau politik lokal mengalami peningkatan luar biasa dengan diaturnya pemilihan kepala daerah (Pilkada) langsung. Senada dengan pemilihan Presiden/Wapres, masyarakat akan menyalurkan aspirasinya secara langsung untuk memilih Bupati/Wali kota atau Gubernur. Namun disisi lain, pelibatan masyarakat justru dikurangi ketika kita membicarakan tataran pemerintahan tingkat desa.

Masyarakat tidak lagi memilih anggota "legislatif" desa seperti dulu memilih Badan Perwakilan Desa (BPD), karena sekarang dilikuidasi menjadi Badan Permusyawaratan Desa (Bamudes). Disinilah terjadi pergeseran kekuasaan legislatif Desa jika dibanding Undang-Undang 22 Tahun 1999. Menurut Undang-Undang No. 32 tahun 2004 pemerintahan desa terdiri atas pemerintah desa (Pemdes) dan Bamudes. Anggota Bamudes terdiri wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara

musyawarah dan mufakat. Mengacu aturan tersebut, anggota Bamudes tidak dipilih oleh masyarakat langsung tapi ditetapkan dari wakil penduduk desa yang memangku jabatan seperti Ketua RW, pemangku adat, dan tokoh masyarakat lain. Perbedaan ini tidak hanya pada perubahan komposisi personil saja, namun juga membawa konsekuensi-konsekuensi lainnya.

Pada pasal 209 tercantum fungsi Bamudes, yakni menetapkan Peraturan Desa (Perdes) bersama Kepala Desa (Kades), serta menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Yang menjadi tanda tanya, fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa seperti Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tidak muncul. Jadi, fungsi pengawasan pada Undang-Undang N0. 32 tahun 2004 dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa tidak lagi dilaksanakan oleh lembaga di desa sendiri.

Perubahan klausul itu senada dengan perubahan mekanisme pertanggungjawaban kades berdasar versi undang-undang sebelumnya, di mana Kades bertanggung jawab kepada rakyat melalui Baperdes dan menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati. Sementara pada Undang-Undang No. 32 tahun 2004 Kades bertanggung jawab kepada rakyat yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Kepada Bamudes, Kades hanya memberikan keterangan laporan pertanggungjawaban. Mekanisme tersebut mirip dengan sistem dalam pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Revisi yang dilakukan terhadap Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 sehingga menghasilkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dimaksudkan untuk menyempurnakan kelemahan-kelemahan yang selama ini muncul dalam pelaksanaan otonomi daerah. Meskipun demikian Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 juga masih menyisakan banyak kelemahan, terutama tidak jelasnya pendistribusian kekuasaan seperti yang dianut pada sistem Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Tapi harus

diakui pula banyak peluang dari UU tersebut untuk menciptakan *good governance* dan *checks and balances*, paling tidak ditataran konseptual. Melalui revisi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 diharapkan model pendistribusian kekuasaan benar-benar sejalan dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada desa dalam prinsip Konstitusi Negara Republik Indonesia.

Dinamika Politik yang terjadi telah memberikan pengaruh yang signifikan terhadap pergeseran dalam pendistribusian kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah. Format Politik Orde Lama (Demokrasi Terpimpin) periode 1959-1966 yang terkonsentrasi atau otoriter telah mempengaruhi hubungan kekuasaan antara DPRD dan Kepala Daerah, yakni dengan memperkuat posisi Kepala Daerah atas DPRD.

Indikasinya, selain sebagai alat Pemerintah Daerah, Kepala Daerah juga dijadikan sebagai alat Pemerintah Pusat. Ketika berposisi sebagai alat pemerintah pusat, Kepala Daerah sekaligus pimpinan politik polisinil tertinggi di daerah dan dalam posisinya ini maka semua kebijakan Kepala Daerah tidak dapat dikoreksi dan di imbangi oleh DPRD.

Masa Orde Baru periode 1966-1998. Dengan format politik yang birokratis dan sentralistis, maka pada dasarnya DPRD berada di bawah bayang-bayang kekuasaan Kepala Daerah. Indikasinya, selain menjadi unsur Pemerintah Daerah, Kepala Daerah juga menjadi wakil Pemerintah Pusat, dan ketika menjadi wakil Pemerintah Pusat maka Kepala Daerah sekaligus menjadi Penguasa Tunggal di Daerah. Posisi sebagai Penguasa Tunggal tersebutlah yang menempatkan DPRD berada di bawah kekuasaan Kepala Daerah.

Format politik Era Reformasi 1998 sampai sekarang merupakan format politik transisi. Oleh karena itu format politik era ini masih bersifat instabilitas. Namun dibalik instabilitas politik tersebut terungkap adanya keinginan untuk lebih memberdayakan DPRD. Pemberdayaan DPRD yang dimaksud nyatanya diiringi oleh pembatasan kekuasaan secara limitatif, akhirnya jadilah

kekuasaan DPRD yang menjadi tidak terkendali atau lebih bersifat parlementaris. Atas dasar ini ditetapkan Undang-Undang. No. 32 Tahun 2004 dengan mekanisme Pilkada, dengan maksud Kepala Daerah tidak terikat secara politis dengan DPRD terus ditingkatkan, baik melalui proses rekruitmen syarat pencalonan Pemilu legislatif maupun dukungan sumberdaya staff ahli, pelatihan dan sistem reformasi.[]

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku dan Tulisan (Artikel) Lainnya

Ahmad Atory Husain, *Politik dan Dasar Awam ,* Utusan Publication, Kuala Lumpur, 1996

______, *Reformasi Pentadbiran Awam di Malaysia,* Utusan Publication, Kuala Lumpur, 1998

______, *Politik dan Pentadbiran Pembangunan DBP,* utusan Publication, Kuala lumpur, 1990

Al-Mubarak, Muhammad*, Nizham Al-Islam: Al-Mulk Wa Ad-Daulah,* (Alih Bahasa Firman Hariyanto), Pustaka Mantiq, Solo, 1995.

Apeldroon, L. J. Van, *Pengantar Ilmu Hukum,* Noordhoff-Kolff NV, Jakarta, 1958.

Arba, Syarofin, MF, (Ed), *Demitologisasi Politik Indonesia,* CIDES, Jakarta,1998.

Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia,* Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994.

______*Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945,* FH UII Press, Yogyakarta, 2004.

Azhari, *Negara Hukum Republik Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya,* UII-Press Jakarta, 1995.

Basah, Sjachran, *Ilmu Negara, Pengantar, Metode, Dan Sejarah Perkembangannya,* Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.

Bryant, Coralie dan Louise G. White. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang.* Terjemahan Rusyanto L. Simatupang. Jakarta : LP3ES. 1989.

Budiardjo, Miriam, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa Dan Wibawa, Sinar Harapan,* Jakarta, 1991.

______*Dasar-Dasar Ilmu Politik.* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992.

Busroh, Abu Daud, Dan Busroh, Abu Bakar*, Asas-Asas Hukum Tata Negara,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1991.

Cumper, Peter, *Cases And Materials Constitutional And Administrative Law,* Second Edition, blackstone Press Limited, London, 1999.

Dahl, Robert A., *Democracy and Its Critics,* (Terjemahan A. Rahman Zainuddin), Yayasan Obor, Jakarta, 1989.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia,* Balai Pustaka, Jakarta, 1995.

Dicey, A.V., *Introduction to The Study of The Law of The constitution,* MacMillan and Co. Limited, London, 1952.

Finer, S.E., Bogdanor, Vernon, and Rudden, Bernnard, *Comparing Constitutions,* Clarendon Press, Oxford, 1995.

Friedmann, W., *Legal Theory,* Steven & Son Limited, London, 1960.

Garner, Bryan A., (ed), *Black,s Law Dictionary,* Seventh Edition, West Publishing Co., ST. Paul, Minn, 1999.

Ghaffar, Afan, *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.

Gokkel, H. R. W., dan Wal, N. van del, *Istilah Hukum Latin-Indonesia,* (Alih Bahasa S. Adiwinata), Intermasa, Jakarta, 1977.

Hadikusuma, Hilman, *Bahasa Hukum Indonesia,* Alumni, Bandung, 1992.

Hadjon, Philipus., (et. al), *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia,* Gajah Mada University Press. Yogyakarta, 1999.

Hardiman, Sri, *Kembali ke UUD 1945 Mengantar Perjuangan Pembebasan Irian Barat ke Wilayah Republik Indonesia,* Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1995.

Hansen, Gary E. *Agricultural and Rural Development in Indonesia.* Colorado : Westview. 1981.

Hartono, Sunaryati, *Asas-asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Dalam Majalah BPHN, No. 2, Departemen Kehakiman RI,* Jakarta, Tahun 1988.

Harsono, HTN, *Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa,* Liberty, Yogyakarta, 1992.

Held, David, *Models of Democracy,* Second Edition, Blackwell Publisher Ldt, Oxford, 1998.

Huda, Ni'matul, *Kewenangan DPRD Dalam Pemberhentian Kepala Daerah,* Dalam Jurnal Magister Hukum, Vol. 2 No. 5, UII, Yogyakarta, Juni 2002, Hlm. 32.

Jami dan Jamil, *UUD dalam Politik dan Perniagaan Melayu,* Bangi, 2004.

Jayapalan, N., *Modern Governments and Constitutions,* Vol. 1, Atlantic Publisher & Distributors, New Delhi, 2002.

Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara,* Bina Aksara, Jakarta, 1984.

Kansil, C.S.T., *Pemerintahan Daerah di Indonesia,* Sinar Grafika, Jakarta, 2002.

Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State,* Translated by Anders Wedberg, Russell & Rssell, New York, 1973.

Koesoemahatmadja, Djenal Hoesen, *Perkembangan Fungsi dan Struktur Pamong Praja Ditinjau Dari Segi Sejarah,* Alumni, Bandung, 1978.

Kranenburg. R.,dan Sabaroedin, Tk. B., *Ilmu Negara Umum, Pradnya Paramita,* Jakarta, 1983.

Kusnardi, Moh., dan Saragih, Bintan R., *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994.

Locke, John, *Two Treatise of Civil Government,* (Edited with an Introduction and Notes by Peter Laslett), Student Edition, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.

Lubis, M. Solly, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah,* Alumni, Bandung, 1983.

Maarseveen, Henc van, and Tang, Ger van der, *Written Constitutions, A Computerized Comparative Study,* Oceana Publications, INC. Dobbs Ferry, New York, 1978.

Maclver, R.M., *The Modern state,* Oxford University Press, London, 1950.

Mahfud MD., Moh., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia,* UII Press, Yogyakarta, 1993.

______*Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 1993.

______*Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia,* Yogyakarta, Gama Press,1999.

______Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

Manan, Bagir, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945,* UNSIKA, Kerawang, 1993.

______*Menyongsong Fajar OtonomiDaerah,* FSH UII Press, Yogyakarta, 2002.

______ *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru,* FH UII Press, Yogyakarta, 2003.

______*Teori dan Politik Konstitusi,* FH UII Press, Yogyakarta, 2003.

Marbun, BN., *DPR Daerah, Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depannya,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.

Marbun, S.F., dan Mahfud MD., Moh., *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara,* Liberty, Yogyakarta, 2000.

Mas'oud, Mohtar, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru,* LP3ES, Jakarta,1989.

Merryman, John Henry, *The Civil Law Tradition,* Second Edition, StanfordUniversity Press, California, 1985.

Montesquieu, *The Spirit of The Law,* (Translated and Edited By Anne M. Cohler, Basia Carolyn Miller and Harold Samuel Stone), Book XI, Chapter 6,Cambridge University Press, Cambridge, 1989.

Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 2000.

Mulyosudarmo, Suwoto, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara,* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.

Ndraha. *Pembangunan Masyarakat.* Jakarta : Rineka Cipta. 1990.

Parsons, Talcott, *Sociological Theory and Modern Society,* The Free Press, New York, 1967.

Poesponegoro, Marwati Djoenet, dan Notosusanto, Noegroho, *Sejarah Nasional Indonesia,* Jilid IV, Balai Pustaka, Jakarta, 1984.

Prodjodikoro, Wiryono, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia,* Dian Rakyat, Jakarta, 1989.

Rahardjo, M. Dawam, *Orde Baru dan Orde Transisi,* UII Press, Yogyakarta, 1999.

Rahrdjo, Satjipto, *Ilmu Hukum,* Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.

Rasjidi, Lili, *Dasar-dasar Filsafat Hukum,* Rajawali Press, Jakarta, 1988.

Rifai, Amzulian, *Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah,* Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003.

Samah, Kristin, (ed), M. Ryaas Rasyid, *Menolak Resentralisasi Pemerintahan,* Millenium Publisher, Jakarta, 2003.

Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara,* Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.

Simorangkir, J.C.T., *Hukum dan Konstitusi Indonesia,* Jilid II, Gunung Agung,Jakarta, 1986.

Soehino, *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan,* Liberty, Yogyakarta, 1984.

_______, *Hukum Tata Negara,* Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1992.

_______, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah,* Cetakan Keenam, Liberty, Yogyakarta, 2002.

_______, *Pemerintahan di Daerah,* Liberty, Yogyakarta, 2002.

Soejito, Irawan, *Hubungan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah,* Rineka Cipta, Jakarta, 1990.

Soekanto, Soerjono, dan Mamudji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif, suatu Tinjauan Singkat,* Raja Grafindo persada, Jakarta, 2001.

Soemantri, M., Sri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi,* Alumni, Bandung, 1979.

________, UUD 1945, *Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya,* UNPAD Press, Bandung, 2002.

Strong, C. F., *Modern Political Constitutions, An Introduction to The Comparative Study of Their history and Existing Form,* Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966.

Sudarsono, *Kamus Hukum,* Rineka Cipta, Jakarta, 2002.

Sujamto, Noerdin, Achmad, dan Sumarno, *Proses Pembuatan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah,* Cetakan keempat, Rineka Cipta, Jakarta, 1991.

Suny, Ismail, *Pembagian Kekuasaan Negara,* Aksara Baru, Jakarta, 1985.

_______, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif,* Bumi Aksara, Jakarta, 1986.

Syafrudin, Ateng, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah,* Edisi Baru, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

Syaukani, HR., Gaffar, Afan, dan Rasyid, Ryaas, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.

Tamin, Boy Yendra. *"Otonomi Daerah Pasca Revisi UU Nomor 22 Tahun 1999: Tantangan dalam Mewujudkan Local Accountability."* Artikel, sumber: http://www.bung-hatta.info/content.php?article.79.2, diakses tanggal 5 April 2006

Thaib, Dahlan, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945,* Liberty, Yogyakarta, 1998.

_______*DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,* Liberty, Yogyakarta, 2000.

_______, Hamidi, Jazid, dan Huda, Ni'matul, *Teori dan Hukum Konstitusi,* Rajawali Press, Jakarta, 2003.

_______, Toffler, Alvin, *Powershift, Knowledge, wealth and Violence at The Edge of The 21st Century,* (Alih Bahasa Hermawan Sulistiyo), Pantja Simpati, Jakarta, 1990.

Urbaningrum, Anas, *Ranjau-ranjau Reformasi; Potret Konflik Pasca Kejatuhan Soeharto,* Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.

Utomo, Warsito, *Dinamika Administrasi Publik, Pustaka Pelajar,* Yogyakarta, 2003.

Utrech, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia,* Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1994.

Varma, S. P., *Teori Politik Modern,* (Terjemahan Mohammad Oemar dkk), Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.

Wade, E.C.S., and Phillips, G. Godfrey, *Constitutional Law, Fifth Edition,* Longmans, Green and Co, London, 1957.

Wahjono, Padmo, *Negara Republik Indonesia,* Edisi Baru, Rajawali Press, Jakarta, 1982.

_______, *Rancangan Undang-undang Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Peraturan Perundang-undangan,* Proyek Pusat Perencanaan Hukum Dan Kodifikasi BPHN, Departemen Kehakiman RI, Jakarta, 1985.

Warren, Harris G., Leinenweber, Harry D., and Andersen, Ruth O, M., *Our Democracy at Work,* Prebtice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N, J., tt.

Wheare, K.C., *Modern Constitutions,* Oxford University Press, London, 1975.

YAPIIKA, *Konteks Historis Perubahan Undang-undang Pemerintah Daerah (UU No. No. 22 Tahun 1999 Menjadi UU No. 32 Tahun 2004),* Jakarta. 2006

Yamin, Muhammad, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia,* Djambatan, Djakarta, 1951.

______, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945,* Buku I, Cetakan Kedua, Siguntang, Jakarta, 1971.

2. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum Amandemen.

Undang-Undang Dasar 1945 Sesudah Amandemen.

Ketetapan MPRS RI No. II/MPRS/1960 Tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan pertama Tahun 1961-1969.

Ketetapan MPRS RI No.XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

Ketetapan MPRS RI No. XXI/MPRS/1966 Tentang Pemberian Otonomi Yang Seluas-luasnya Kepala Daerah.

Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1973 Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

Ketetapan MPR RI No. XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemberdayaan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Kewangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan.

Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Undang-undang RI No. 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-undang RI No. 15 Tahun 1969, diubah dengan Undang-undang RI No. 4 Tahun 1975, Undang-undang RI No. 2 Tahun 1980, dan Undang-Undang RI No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum.

Undang-undang RI No. 16 Tahun 1969, diubah dengan Undang-undang RI No.5 Tahun 1975, Undang-undang RI No. 2 Tahun 1985, dan Undang-undang RI No. 5 Tahun 1995 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Undang-undang RI No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-undang RI No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Undang-undang RI No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan umum.

Undang-undang RI No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD.

Undang-undang RI No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang RI No. 35 Tahun 1999 Perubahan atas Undang-undang RI No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman.

Undang-undang RI No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum.

Undang-undang RI No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Undang-undang RI No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Penetapan Presiden RI No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah (disempurnakan) dan Penetapan Presiden RI No. 5

Tahun 1960 tentang Dewan Perwakilan Daerah Gotong Royong dan Sekretariat Daerah Disempurnakan).

Peraturan Pemerintah RI No. 36 Tahun 1985 tentang Pelaksanaan Undang-Undang RI No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang RI No. 5 Tahun 1975, dan Undang-undang RI No. 2 Tahun 1985.

Peraturan Pemerintah RI No. 37 Tahun 2006 tentang Hak-hak Kewangan Pimpinan dan Anggota DPRD.

Keputusan Menteri Dalam Negeri RI No. 4 Tahun 2002 tentang Prosedur Penyusunan Produk-produk Hukum di Lingkungan Departemen Dalam Negeri.

3. Berita Surat Kabar

Bratakusumah, Deddy Supriady. *"Pilkada Langsung jadi Solusi."* Artikel pada Kompas, 31 Maret 2004.

Disharmoni UU 22/1999 dengan UU 25/1999." Laporan Kompas, 23 Februari 2002.

Diakui Ada Sejumlah Kendala, UU Otonomi Daerah Perlu Diperbaiki. Laporan Kompas, 30 Januari 2003

DPR Siapkan RUU Pemerintahan Daerah. Laporan Koran Tempo, 3 September 2003.

Djohan, Djohermansyah. *"Revisi UU Otonomi Daerah versi Depdagri."* Artikel pada Kompas, 25 September 2003.

Eko, Sutoro. *"Mengkaji Ulang NKRI."* Artikel pada Kompas, 10 Februari 2004.

__________. *"Resentralisasi dan Neokorporatisme."* Artikel, sumber: http://www.ireyogya.org, diakses pada tanggal 5 April 2006

Gofar, Fajrimei A. *"Perda Bermasalah atau Perda Dipermasalahkan?"* Artikel pada Kompas, 26 Agustus 2003.

Harun, Refli, Terlalu Cepat Diganti. Wawancara dengan Jawa Pos, 19 September 2005

Jaweng, Robert Endi. *"Ihwal Revisi UU Nomor 22 Tahun 1999."* Artikel pada Kompas, 20 Desember 2004.

Judicial Review Bisa Hambat Pilkada." Laporan Kompas, 27 Desember 2004

Kusmana, Dian, *"DPRD Se-Jabar Bentuk Forum Komunikasi: UU No. 32 Tahun 2004 Masih Menyisakan Masalah."* Artikel pada Pikiran Rakyat, tanggal...

Piliang, Indra J.. *"Darurat Otonomi Daerah."* Artikel pada Suara Pembaruan, 15 Desember 2004.

Rasyid, Ryaas: *"Pemerintah Pusat Sumber Distorsi Otonomi Daerah."* Laporan Kompas, 5 Februari 2003

Revisi RUU Otonomi, Harus Bisa Jembatani Kepentingan Daerah-Pusat. Laporan Kompas, 28 Agustus 2003.

Revisi UU Otonomi Daerah, Resentralisasi? Laporan Koran Tempo, 27 September 2003

Revisi UU Otonomi Daerah: Apkasi Khawatirkan terjadi Resentralisasi. Laporan Kompas, 27 Mei 2004.

Sentralisasi Warnai Revisi UU No. 22/1999. Laporan Kompas, 23 September 2003

Suharto, Didik G. *"Tarik Ulur Kewenangan dalam UU No. 32/2004,"* Artikel pada Suara Merdeka, 6 Desember 2004.

Tarik Ulur Revisi UU Otonomi Daerah. Laporan Utama Forum Keadilan, Edisi No. 32, 4 Januari 2004

UU Otonomi Daerah Munculkan Tiga Penyimpangan Seragam." Laporan Kompas, 28 Agustus 2003.

Wibawa, Fahmi, *"Menelantarkan Otonomi Daerah."* Artikel pada Jawa Pos, 30 November 2005

Yamin, Muhammad. *"Pilkada Sebuah Demokrasi Kapitalis."* Artikel pada Banjarmasin Pos, 31 Januari 2005

Zaini, Yahya. *"Otda tak Bisa Ditarik Mundur."* Artikel pada Kompas, 31 Maret 2004.

Respoden/Tokoh-tokoh yang ditemu ramah

LEMBAGA PENDIDIKAN TINGGI

Nahdlatul Ulama

Dr. H. Indra Muchlis Adnan, S.H., M.H., M.M., Ph.D. Lahir di Teluk Pinang, Gaung Anak Serka, Indragiri Hilir, Provinsi Riau pada 29 Desember 1966. Meraih gelar Sarjana Hukum (S-1) dan Magister Hukum (S-2) di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, memperoleh gelar Magister Manajemen (S-2) dari Sekolah Tinggi Manajemen "IMMI" Jakarta, sedangkan gelar Doktor (S-3) diperoleh dari Universitas Utara Malaysia, Kedah Kuala Lumpur.

Penulis merupakan Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indragiri (UNISI) Tembilahan. Di samping itu, Penulis juga mengajar di beberapa Universitas di Jakarta dan Riau, serta menjadi Pembicara di berbagai Seminar dan Pelatihan yang diadakan oleh para pengusaha, akademisi, birokrat, pemuda, mahasiswa dan para santri.

Beberapa aktivitas organisasi yang telah digeluti, antara lain: KNPI, AMPI Partai Golkar, Masyarakat Perhutanan Indonesia Reformasi, GAPENSI, Lembaga Pengembangan Jasa Konstruksi, KADINDA Riau, Asosiasi Pertekstilan Indonesia (API) dan APKASI/BKKKS, PSSI, Dalam bidang Politik, penulis pernah menjadi Anggota DPRD Riau periode 1999-2003 dan pernah menjabat sebagai Bupati Kabupaten Indragiri Hilir selama dua (2) periode berturut-turut, yaitu periode 2003-2008 dan 2008-2013. Setelah purna tugas dari jabatan sebagai Bupati, saat ini penulis mengabdikan diri dan *concern* terhadap pengembangan dunia pendidikan, khususnya pendidikan di Kabupaten Indragiri Hilir. Penulis yakin, melalui pendidikan tinggi dan berkualitas akan mengantarkan generasi bangsa menuju kesuksesan yang gemilang. Pendidikan yang didirikan, Universitas Islam Indragiri Tembilahan, Akademi Kebidanan "Husada Gemilang" Tembilahan, Ponpes Modern "Syech Walid Thaib Saleh Indragiri" Teluk Sungka, Indragiri Hilir, Ponpes Modern "Daarul Muttaqien" Tembilahan, Indragiri Hilir.

Jl. Gunungan, Karang RT. 03, No. 18
Singosaren, Banguntapan, Bantul, DIY
Phone. 08 222 923 8689/ WA. 0857 291 888 25
Email: one_trussmedia@yahoo.com

ISBN 978-602-0992-62-4
9 786020 992624